

Wohlfahrtspolitischer Verantwortungstransfer nach Europa?

Präferenzstrukturen und ihre Determinanten in der europäischen Bevölkerung

Transferring Welfare Responsibility to the European Level?

Preferences and their Determinants within the European Population

Steffen Mau

Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Interdisziplinäre Soziale Gerechtigkeitsforschung,
Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Zusammenfassung: Der Artikel behandelt die Frage, wie sich die Bevölkerungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union zur Verlagerung wohlfahrtspolitischer Verantwortung hin zu europäischen Instanzen verhalten. Dabei werden zunächst zwei konkurrierende Befunde vorgestellt: Der erste geht davon aus, dass es mit einer Weiterentwicklung demokratischer Partizipationsformen innerhalb Europas auch zu einer verstärkten Nachfrage nach sozialpolitischer Verantwortung auf der europäischen Ebene kommen wird. Der zweite Befund behauptet, dass die Etablierung europäischer Sozialpolitik schwierig ist, weil es einen Mangel an unterstützenden Motiven und Haltungen gibt. Der Beitrag fragt empirisch, wodurch die politische Nachfrage nach einem sozialen Europa bestimmt ist. Dabei werden der Einfluss von Sozialstatus, Regimezugehörigkeit, Mitgliedschaftsbilanzen, Zukunftserwartungen und europäischer Identität auf die Befürwortung einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik getestet. Es zeigt sich, dass die Nachfrage nach europäischer sozialpolitischer Regulierung stark mit der unterschiedlichen wohlfahrtspolitischen Verfasstheit, den wahrgenommenen Vorteilen der EU-Mitgliedschaft, den Befürchtungen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung sowie identitätspolitischen Aspekten variiert. Die Chancen einer umfassenden Europäisierung von Sozialpolitik werden aufgrund dieser Differenzierungslinien als eher problematisch eingeschätzt.

1. Einleitung

Von Jacques Delors stammt die Bemerkung, dass Menschen einen gemeinsamen Binnenmarkt nicht lieben. Um dennoch die Zustimmung der Bürger zum Integrationsprojekt zu gewinnen, so sein Plädoyer, benötigt Europa eine soziale Dimension. Vor allem der verstärkte Wettbewerbs- und Deregulierungsdruck haben dazu geführt, dass es größeren Bedarf an Absicherung und sozialem Ausgleich gibt, der durch die nationalstaatlichen Systeme unzureichend bedient wird. Um diesem Mangel zu begegnen, hat sich die Europäische Union die Weiterentwicklung der sozialen Dimension Europas auf die Fahnen geschrieben (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1994). So sind in wichtigen Bereichen wie Gleichstellung, Gesundheit, berufliche Ausbildung, Mobilität und Arbeitsschutz weitreichende Regelungen eingeführt worden. Ein weiterer Aspekt der Europäisierung ist auch durch die europäische Rechtsprechung gegeben, die in Fragen der Anerkennung und Portabilität sozialer Rechte der Integration Vorschub geleistet hat. Daneben gibt es umfangreiche entwicklungs- und regionalpolitische

Maßnahmen, die die sozialen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union verringern sollen.¹

Trotz dieser Entwicklungen ist von einer wirklich umfassenden sozialpolitischen Problembearbeitung auf europäischer Ebene nicht zu reden. Die bisherige europäische Integration ist vornehmlich auf Prozesse der ‚negativen Integration‘ im Sinne des Abbaus von Handelshindernissen und der Schaffung eines gemeinsamen Marktes zurückzuführen, während die ‚positive Integration‘ im Sinne der Schaffung neuer Formen marktkorrigierender Politik einen eher schweren Stand hat (Scharpf 1999). Was die Sozialpolitik angeht, könnte man mit Leibfried (1996: 465) von einer ‚negativen Souveränitätsverflechtung‘ sprechen, die besagt, dass die Mitgliedsstaaten an sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten verlieren, ohne dass die supranationale Ebene in gleichem Maße an Gestaltungskompetenz gewinnt.

¹ Es gibt inzwischen eine umfangreiche Literatur zur sozialen Dimension Europas und zu einzelnen wohlfahrtsrelevanten Politikfeldern, die hier nicht en détail referiert werden kann (exemplarisch: Falkner 1998, Geyer 2000, Leibfried/Pierson 1998).

De facto muss man konzedieren, dass die sozialpolitischen Aktivitäten der Europäischen Union einen begrenzten Umfang haben und das Gros der sozialpolitischen Leistungen immer noch durch Nationalstaaten erbracht wird (Geyer 2001).² Ein Kennzeichen der europäischen Sozialpolitik ist, dass die Entscheidungsfindung in einem gestuften und weithin zersplitterten Herrschaftssystem stattfindet. Das Gebilde der Europäischen Union ist demgemäß auch als Mehrebenensystem beschrieben worden, in dem politische Macht nicht zentralisiert oder monopolisiert ist, sondern über verschiedene Ebenen verteilt und miteinander verflochten (Leibfried/Pierson 1998). Obwohl es deutliche Rückwirkungen und Bindungswirkungen europäischer Politik gibt, die die Autonomie der Nationalstaaten beschränken, haben die Gliedstaaten als eigenständige politische Akteure weiterhin relativ große Möglichkeiten, Einfluss auf den europäischen Politikprozess zu nehmen und ihre Interessen einzubringen.

Der Ausbau der sozialen Dimension Europas ist *work in progress*, und es ist höchst umstritten, wie weitreichend dieser Prozess sein kann. Zentral ist dabei die Frage, wie sich die Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten gestalten sollte. Soll die EU auch im Bereich der Sozialpolitik einen supranationalen Gestaltungsauftrag erhalten, wie sie ihn in verschiedenen anderen Politikfeldern schon hat? Werden Nationalstaaten weiterhin die zentralen wohlfahrtspolitischen Akteure bleiben oder kommt es auch in dem sozialpolitischen Aktivitätsfeld zu einem allmählichen Verantwortungstransfer hin zu Europa? In der Literatur finden sich unterschiedliche Positionen zur zukünftigen wohlfahrtspolitischen Kompetenzallokation. Auf der einen Seite befinden sich jene, die der Ansicht sind, dass Sozialpolitik auch künftig vornehmlich durch nationale Institutionen getragen und die Europäische Union nur eine untergeordnete Rolle spielen wird. Auf der anderen Seite jene, die sich

stärker auf die Europäische Kommission als sozialpolitischen Akteur einstellen und von einer Kompetenzverschiebung zuungunsten der Nationalstaaten ausgehen. Unterschiedliche Einschätzungen gibt es hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit es ein Interesse sozialer Akteure an einem solchen Verantwortungstransfer gibt.³ Dies gilt nicht nur für die politischen Eliten, sondern auch für die kollektiven Präferenzen der nationalen Bevölkerungen. Gibt es also tatsächlich eine Nachfrage nach einem sozialen Europa, die in die von Jacques Delors angedeutete Richtung weist und eine Erweiterung supranationaler sozialpolitischer Kompetenzen befördert? Der vorliegende Aufsatz möchte sich dieser Fragestellung annehmen, indem die Struktur und die Determinanten der Präferenzen für eine bestimmte sozialpolitische Kompetenzallokation untersucht werden. Erst wenn wir eine genauere Vorstellung davon haben, wer und aus welchen Gründen eine Transnationalisierung sozialpolitischer Verantwortung unterstützt, können wir auch abschätzen, inwieweit ein solches Projekt durchsetzbar ist und welches erwartbare Konfliktlinien sind.

2. Nationale Bevölkerungen als Interessenten europäischer Wohlfahrtspolitik?

Das ‚europäisch-optimistische‘ Szenario geht im Sinne funktionalistischer Perspektiven von der Zwangsläufigkeit einer europäischen Wohlfahrtspolitik aus. Diese, so die Annahme, wird im Gefolge europäischer Integrationsbestrebungen an Gewicht gewinnen, weil die europäische Regulierung bestimmter Politikbereiche eine Dynamik freisetzt, die die Integration weiterer Bereiche im Sinne eines *spill-over* nach sich zieht (klassisch: Haas 1964). Sobald der Zug der europäischen Integration rollt, werden andere Bereiche politischer Intervention mitgezogen. Auch wenn neuere Arbeiten nicht notwendigerweise von einem pan-europäischen Wohlfahrtsstaat ausgehen, so erwartet man dennoch einen maßgeblichen Zuständigkeitstransfer von den Mitgliedstaaten hin zu Europa und eine verstärkte

² Das Übergewicht an regulativen Maßnahmen bei gleichzeitiger Abwesenheit eines nennenswerten Verteilungsvolumens hat dazu geführt, dass die Struktur der europäischen Politik mit der der US-amerikanischen Bundesregierung verglichen worden ist (Majone 1996). Auch dort beschränkt sich die Regierung auf gesetzgeberische Maßnahmen, die lediglich einen Rahmen setzen, dessen konkrete politische Ausgestaltung und finanzielle Ausstattung den einzelnen Bundesstaaten überlassen bleibt. Ein gewichtiger Unterschied zu den USA ist aber dadurch gegeben, dass die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte auf bundesstaatlicher Ebene weit begrenzter sind als im europäischen Fall.

³ In diesem Zusammenhang sei unterstrichen, dass die Befunde zur sozialen Dimension durchaus von normativen Annahmen getragen werden. Da vielfach Möglichkeiten zukünftiger Politiken verhandelt werden, bleibt es nicht aus, dass normative Prämissen in die Extrapolation gegenwärtiger Politiken einfließen. Analytisch am tragfähigsten sind natürlich jene Ansätze, die ihre Diagnosen auf empirische Sachverhalte und auf genaue, in politischen Entscheidungsmechanismen und Akteurspräferenzen liegende Gründe zurückführen.

supranationale Koordination von Sozialpolitiken (Pierson/Leibfried 1998a). Langfristig findet demnach eine Transformation nationalstaatlich unabhängiger Sozialpolitiken in einen Zusammenhang europäisch koordinierter Sozialpolitik statt. Auch wird behauptet, dass die Europäische Union im Zuge ihrer ökonomischen und finanzpolitischen Verantwortlichkeiten stärker als Adressat für Verteilungsfragen in den Blick gerät, weil die Erweiterung der wirtschaftspolitischen Handlungskompetenz eine ‚intensivierte Anspruchsvergemeinschaftung‘ nach sich zieht (Nollmann 2002). Auf der politischen Ebene, so hat Streeck (1999: 87) deutlich gemacht, berufen sich derartige Positionen auf die von T.H. Marshall (1964) vorgetragene Argumentationskette: Bürgerrechte durchlaufen danach eine evolutionäre Sequenz, die zur Etablierung von sozialen Rechten führt. Wenn sich die europäischen Nationalstaaten also zu einer europäischen Einheit entwickeln wollen, kommen sie nicht umhin, neben bürgerlichen und politischen Rechten auch europäische Sozialrechte zu gewähren, andernfalls verlieren sie die Unterstützung der Bürger (Leibfried 1992).⁴

Die Positionen, die von einem deutlich zunehmenden Gewicht einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik ausgehen, berufen sich auf die einerseits durch Marktregulierung und Flexibilisierung andererseits durch Parlamentarisierung und Demokratisierung wirkenden Hebel, die einer verstärkten Nachfrage nach sozialpolitischer Regulierung auf europäischer Ebene Vorschub leisten (Leibfried/Pierson 1998). Angesichts zunehmender marktvermittelter Risiken, die durch den Abbau von Handelsbarrieren, freien Güter- und Kapitalverkehr und grenzüberschreitende Mobilität hervorgebracht werden, kann es zu verstärkten Forderungen an die europäische Politik kommen, diesen Risiken entgegenzutreten und Sicherheitsinteressen zu bedienen. Motive der Umorientierung auf Europa sind auch deshalb zu erwarten, weil nur gemeinsame europäische Lösungen dem Druck des Binnenmarktes entgegenwirken können und die Aufrechterhaltung von gewohnten Sozialstandards ermöglichen. Zu-

dem gibt es durch zunehmende Demokratisierung der EU direktere Kanäle der Interessenartikulation für die gesellschaftlichen Gruppen, wodurch soziale Bedürfnisse in die politische Entscheidungssphäre hineingetragen werden und eine „politische Vertretung des Massenbedarfs“ (Rieger/Leibfried 2001: 67) eingefordert werden kann. Das bedeutet, dass die soziale Dimension über den Umweg demokratischer Nachfrage in die Politikprozesse Eingang findet und, wie Rieger und Leibfried (2001: 69) mit Blick auf die entstehenden Macht- und Entscheidungszentren formulieren, die „sozialdemokratischen“ Gegeninteressen sich dieser neuen Kommandohöhe zu bemächtigen versuchen.“

In Abgrenzung zur Nachfrage these gibt es zahlreiche Autoren, die die Ausweitung des Gestaltungsspielraums einer gemeinsamen EU-Sozialpolitik deutlich pessimistischer einschätzen (Münch 2000, 2001, Offe 1998, Scharpf 1999, 2000, Streeck 1998, 2001). Sie gehen davon aus, dass „es bisher keine paneuropäische gemeinschaftliche Solidarität im starken Sinn gibt oder in absehbarer Zeit geben wird“ (Faist 2000: 242). Es wird argumentiert, dass ein wohlfahrtspolitisches Handlungsmandat an bestimmte gesellschaftliche Voraussetzungen geknüpft ist, die einen Solidaritätszusammenhang begründen und sozialen Ausgleich zulassen (Bach 2001: 164). Da das europäische Gebilde nicht die gleichen Binnenstrukturen hinsichtlich Gemeinsamkeit und normativ-politischer Verfassung aufweist wie die Nationalstaaten, ist es unwahrscheinlich, dass sich die EU als maßgebliche Handlungsinanz etablieren kann. Der Wohlfahrtsstaat ist auf die „Zufuhr von verpflichtenden Motiven“ (Offe 1998: 105) angewiesen, die bisher an die nationalstaatliche Form der politischen Integration angeschlossen ist. Zusätzliches Gewicht erhält dieses Argument durch den Verweis darauf, dass eine wirkliche Europäisierung der Sozialpolitik nicht ohne die Gewinnung zusätzlicher Finanzmittel auskäme. Soweit die europäischen Institutionen nicht nur regulative Eingriffe vornehmen, sondern auch verteilungspolitische Kompetenzen im sozialpolitischen Bereich an sich ziehen, werden Umverteilungseffekte hervorgebracht, die mit Widerständen derjenigen zu rechnen haben, die sich in der Rolle der Nettozahler sehen. Je ressourcenintensiver sich eine europäische Sozialpolitik gestaltet, desto problematischer letztendlich ihre Legitimation. Daher ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich die nationalen Mehrheitspräferenzen gegen die Europäisierung von Wohlfahrtspolitik zur Wehr setzen, ja sogar, dass die europäischen Kollektivakteure die Verteilungskompetenz über Wohlstand und Lebenschancen

⁴ Ohne das funktionalistische Argument zu übernehmen, tendiert auch Habermas (1998) zu einer positiven Bewertung der Chancen für ein soziales Europa. Mit einer eher republikanischen Vorstellung wohlfahrt demokratischer Verfassung geht er davon aus, dass eine erfolgreiche demokratische Selbststeuerung der Gesellschaft die Anerkennung sozialer Rechte zur Voraussetzung hat. Daher gibt er sich optimistisch, was die Möglichkeiten von institutionalisierten Formen staatsbürgerliche Solidarität auf europäischer Ebene angeht.

nur *gegen* den Willen der nationalen Wählerschaften an sich ziehen können.⁵

Die andere Option wäre ein Verzicht auf oder eine abgeminderte Verfolgung von redistributiven Sozialpolitiken jenseits des Nationalstaates. Da ein europäischer Wohlfahrtsstaat aufgrund des Mangels an Ressourcen und möglicher Widerstände gegen Umverteilungszumutungen als unwahrscheinlich angesehen wird, ist empfohlen worden, Europa solle sich auf sozialregulative Politik beschränken (Majone 1996). Aber auch eine rein auf Regulierung begrenzte Europäisierung von Sozialpolitik kann nicht unbedingt mit Zustimmung rechnen. Dies hat vor allem mit der institutionellen Inkompatibilität der einzelnen sozialpolitischen Regime und dem Bestreben nationaler Regierungen zu tun, zumindest im Bereich der Sozialpolitik eigene Handlungskompetenz zu behalten. Immer noch gilt, dass die Verfügung über Regulierungskompetenz zur Beeinflussung von Verteilungsmustern zur innenpolitischen Legitimitätsgewinnung eingesetzt wird. Die Eigenständigkeit nationaler Sozialpolitik schafft Manövrierfähigkeit, wenn es darum geht, Interessen positiv zu bedienen und sozialen Ausgleich zu schaffen. Auf der Ebene sozialer Bedürfnisse wird darauf hingewiesen, dass große Gruppen „auf die mehrheitliche Indienstnahme eines effektiven Staatsapparates für Zwecke umverteilender Solidarität und sozialer Sicherung angewiesen sind“ (Streeck 1998: 38). Sie mögen deshalb einem massiven Verantwortungstransfer hin zu den europäischen Institutionen eher skeptisch gegenüberstehen. Sowohl die starke Version, also ein europäisch umverteilender Wohlfahrtsstaat, wie auch die auf regulative Eingriffe beschränkte Version im Sinne einer Vorrangstellung der suprastaatlichen vor der einzelstaatlichen Ebene sind aus diesen Gründen skeptisch zu beurteilen.

3. Fragestellung und empirische Herangehensweise

Ein Großteil der Analysen zur politischen Ökonomie der Sozialpolitik auf europäischer Ebene beschäftigt sich mit den akteurspolitischen Konstel-

lationen und den ihnen gegebenen Handlungsalternativen. Zwar Teil des Arguments, aber weniger Gegenstand empirischer Analysen, ist die Frage nach der sozialen Akzeptanz europäischer sozialpolitischer Maßnahmen innerhalb der nationalen Wählerschaften. Da die Legitimitätskette europäischer Politik bis zu den einzelnen Bürgern zurückreicht, ist dies aber ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Durchsetzungschancen europäischer Wohlfahrtspolitik.⁶ Dies gilt gegenwärtig, wo die nationalen Parlamente die Träger der vom Volk ausgehenden Souveränität sind, und wird im Zuge der weiteren Konstitutionalisierung und Demokratisierung der Gemeinschaft noch weiter zunehmen, weil dann nicht mehr nur Verträge zwischen Regierungen die Organe der Europäischen Union politisch ermächtigen, sondern auch das europäische Parlament als Ort der kollektiven Interessenvertretung. Prozesse der Willensbildung und Willensdurchsetzung sind dann unmittelbarer an die Wählerschaften rückgekoppelt, und sowohl Unterstützer als auch Gegner der Europäisierung von Sozialpolitik werden somit besser in der Lage sein, ihren Positionen Gehör und Gewicht zu verschaffen. Derzeit werden die Signale, ob Bürger eine bestimmte Europapolitik wollen oder nicht, durch die Kanäle nationaler Repräsentationsorgane vermittelt, und die politischen Parteien sind im Sinne ihres Interesses an politischen Mehrheiten gehalten, diese Signale zumindest zu berücksichtigen. Da der europäische Integrationsprozess unter den Bedingungen von Massendemokratie und potenzieller Massenmobilisierung verläuft, kommen die Eliten nicht umhin, „die Haltungen der Bevölkerungen in ihr Kalkül mit einzubeziehen“ (Immerfall 2000: 494).

Signale über die politischen Präferenzen ihrer Wähler empfangen politische Akteure einerseits durch Wahlen, andererseits durch die Beobachtung der öffentlichen Meinung. Dabei vergewissern sie sich nicht nur der ‚veröffentlichten Meinung‘ einer informierten und an der öffentlichen Kommunikation

⁵ Es ist ein zentrales Dilemma des Übergangs der Union zur supranationalen Staatlichkeit, dass die europäischen Staaten im Vergleich zu den Vereinigten Staaten immer durch eine enge Verflechtung von demokratischer Legitimität und wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge gekennzeichnet waren (Scharpf 2000). Diese an den Nationalstaat gebundene wohlfahrtsdemokratische Legitimitätsbasis kann zum zentralen Hemmschuh bei der Gestaltung des europäischen Sozialraums werden.

⁶ Für klassische funktionalistische Auffassungen hängt der Erfolg der Integration eher an dem Willen und der Durchsetzungskraft von Eliten, während „die Auffassungen der breiteren Bevölkerung für den Gang der weiteren Integration folgenlos (bleiben)“ (Immerfall/Sobisch 1997: 26). Neuere Ansätze gehen allerdings davon aus, dass die nationale Interessenaggregation durchaus eine wichtige Rolle für die Reichweite und den Inhalt europäischer Politiken spielt. Man könnte dies mit Offe (1998: 109) als ‚intentionalistische Vorstellung‘ von transnationalen Integrationsprozessen auffassen, die besagt, „dass diese durch einen Mangel an Unterstützung bei den betroffenen Bevölkerungen zumindest gestört werden.“

teilnehmenden Elite, sondern auch der Einstellungen der Bevölkerung. Es ist ein viel diskutiertes Thema, wie stark der Einfluss der öffentlichen Meinung auf Politik letztendlich ist. Obwohl einige Autoren überaus skeptisch sind, was die Rolle von Bevölkerungseinstellungen für politisches Handeln angeht (Jacobs/Shapiro 2000), so gibt es durchaus starke Argumente und empirische Evidenz, die diese Position stützen. Dabei wird vielfach ein demokratietheoretisches Argument in Spiel gebracht, das besagt, dass wahlpolitischer Erfolg ein bestimmtes Maß an Responsivität gegenüber den Interessen der Wahlbürger benötigt. Anthony Downs (1957) folgend versuchen Kandidaten für politische Ämter die Distanz zwischen ihnen und ihren Wählern zu verringern, um die Zahl der Stimmen zu maximieren (siehe auch Geer 1996). Im Anschluss an diese Annahme haben zahlreiche Studien einen engen Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Wähler und konkreten Politiken gefunden (z.B. Bartels 1991, McDonough 1992). Dennoch blieb das Problem der Kausalität weitgehend ungeklärt. Neuere Zeitreihenanalysen, die einen längeren historischen Zeitraum untersucht haben, berichten von einem systematischen Zusammenhang, der darauf hinweist, dass sich die Politik langfristig auf die öffentliche Meinung ausrichtet (Stimson et al. 1994, Stimson 1999).

Besonders im Bereich sozialpolitischer Reformen wird von Studien deutlich gemacht, dass es einen hohen Grad an politischer Responsivität vis-a-vis der Wählerschaft gibt (z.B. Jacobs 1993). So lassen sich die fehlgeschlagenen Versuche von Ronald Reagans Administration, die Sozialausgaben der Bundesregierung deutlich zu verringern, mit der mangelnden Popularität solcher Vorstöße begründen. Auch das Scheitern von Bill Clintons nationalem Gesundheitsprogramm ist eng mit dem Mangel an öffentlicher Unterstützung verbunden (Jacobs/Shapiro 2000). In Fordings Studie (1997) wird sogar belegt, dass die öffentliche Meinung einen wichtigen Faktor zur Erklärung unterschiedlicher Niveaus der amerikanischen Sozialhilfe im Rahmen der Familienbeihilfe (AFDC) in den einzelnen US-Bundesstaaten darstellt. Als Schlussfolgerung ihrer umfassenden Zusammenschau der verschiedenen Befunde formulieren Manza und Cook (2001: 31) folgende Faustregel: „Where measured public opinion expresses a coherent mood or view on a particular policy question (or bundle of policy questions) in a way that is recognizable by political elites, it is more likely than not that the movement of policy will be in the direction of public opinion.“ Gegen öffentliche Meinung kann auf Dauer keine Poli-

tik gemacht werden. Dennoch muss eingeräumt werden, dass die öffentliche Meinung zwar Randbedingungen für politisches Handeln setzt, es aber immer noch Raum zum Manövrieren gibt. Auch gibt es Seitens der Politik Möglichkeiten, auf die Einstellungen und Überzeugungen der Bürger einzuwirken bzw. diese zu manipulieren.

Wenn wir also davon ausgehen, dass die Handlungsoptionen zur effektiven Gestaltung von Sozialpolitik auf der europäischen Ebene auch von der Zustimmung der Bürger abhängen, dann ist zu fragen, wie sich das Unterstützungspotential einer europäisch angeleiteten Wohlfahrtspolitik gestaltet. Im Folgenden soll dieser Frage auf Grundlage von Umfragedaten nachgegangen werden. Die Unionsbürger werden dabei gefragt, ob Entscheidungen im sozialpolitischen Bereich allein von den nationalen Regierungen oder gemeinsam innerhalb der Europäischen Union getroffen werden sollten. Mit anderen Worten, es interessiert die bevorzugte Kompetenzallokation für wohlfahrtspolitische Aufgaben. Dabei geht es weniger um das Ausmaß der Unterstützung als vielmehr um die Bedingungen und Determinanten der Zustimmung zur Europäisierung der wohlfahrtspolitischen Verantwortung.⁷ Die Präferenzentscheidung für nationale oder europäische Politikgestaltung ist nicht notwendigerweise von großem Wissen und Expertise geprägt, sondern geht oft auf allgemeine Überzeugungen zurück (Schmitt/Scheuer 1996: 164; siehe auch Popkin 1992). Indem sie Urteile unter Zuhilfenahme allgemeiner Ansichten und Einschätzungen treffen, können Menschen, auch ohne Policy-Experten zu sein, Präferenzen für eine bestimmte politische Handlungsebene äußern.⁸ Die Arbeiten von Sniderman et al. (1991) legen nahe, dass politische Präfe-

⁷ Ein alternativer Weg wird von Heien (2002) eingeschlagen. Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist, inwieweit sich die wohlfahrtsstaatlichen Einstellungen europaweit und damit zwischen den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Systemen unterscheiden. Ähnliche Wohlfahrtsansprüche und Präferenzen bezüglich des nationalen Wohlfahrtsstaates sind für ihn eine Voraussetzung für die Harmonisierung nationaler Sozialpolitiken, denn sie würden eine prinzipielle Einigung über die Rolle des Staates (und möglicherweise europäischer Institutionen) erleichtern.

⁸ Schmitt und Scheuer (1996) spezifizieren drei allgemeine Überzeugungen, die die Präferenzen der EU-Bürger hinsichtlich der Kompetenzallokation bzw. -verlagerung auf eine bestimmte Entscheidungsebene anleiten: die Eigenart des Politikfelds, die wahrgenommenen Leistungsdefizite einer bestimmten Handlungsebene und die allgemeine Ebenenpräferenz, die auf eine generelle Zustimmung zu Europa zurückzuführen ist.

renzen auch ohne umfassende und detailreiche Sachkenntnis durch heuristische Verkürzungen zustande kommen können. Bezüglich des hier behandelten Gegenstandes europäischer Politik wissen wir durch Daten der Europawahlstudie, dass eine übergroße Mehrheit EU-Bürger weiß (oder zu wissen glaubt), wo die für sie wichtigsten politischen Probleme behandelt werden (Schmitt/Scheuer 1996: 166). Die intensive Debatte über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates lässt auch vermuten, dass sich auch hier Meinungen gebildet haben, nicht zuletzt weil diese Fragen eine große Relevanz für die Bürger besitzen.

Die vorgestellte Diskussion zur Zustimmungsfähigkeit einer Europäisierung von Sozialpolitik liefert einige konkrete Hinweise darauf, welche Bestimmungsgründe maßgeblich dafür sein könnten, warum sich die Europäer ablehnend oder bejahend zu einem wohlfahrtspolitischen Verantwortungstransfer nach Europa verhalten. Die Beantwortung der Frage ‚Wer soll zuständig sein?‘ ist demgemäß einerseits von Interessenkalkülen, andererseits von solidargemeinschaftlichen Bindungen abhängig. Der erste Aspekt stellt heraus, dass die unterschiedlichen Vor- und Nachteilspositionen, in die die einzelnen Gruppen hineingeraten oder hineinzugeraten glauben, ihre Haltung zum europäischen Projekt bestimmten (Gabel/Palmer 1995, Patterson/Sobisch 1994). Das heißt, dass die „utilitaristischen Motive“ (Immerfall 2000: 489) der europäischen Bürger einen entscheidenden Einfluss auf die Haltungen zur gemeinsamen EU-Sozialpolitik haben. Je geringer oder diffuser also der von einer Transnationalisierung der Sozialpolitik erwartete Nutzen, desto negativer werden sich die Bevölkerungen zu einer sozialpolitischen Integration verhalten. Der zweite Aspekt zielt auf das von einigen Autoren hervorgehobene europäische „Solidaritätsdefizit“ (Faist 2000: 243), das eine Zustimmung zur europäischen Zuständigkeit für sozialpolitische Belange unwahrscheinlich macht. Danach steht und fällt die Unterstützung für eine ‚positive Integration‘ Europas mit den über rationale Interessenkalküle hinausreichenden Identitätsbezügen. Erst die Genese einer europäischen Identität schafft die Voraussetzungen für weitergehende Integrationsleistungen im wohlfahrtspolitischen Bereich. Hier stellt sich die Frage, inwieweit ein „Europa jenseits des Nutzenprinzips“ (Immerfall/Sobisch 1997: 29), bei dem die Bevölkerungen gewillt sind, auch jene Gemeinschaftspolitiken mit zu tragen, die keine eindeutigen Vorteile mit sich bringen, schon existiert.

Als Determinante des ersten Aspekts ist zunächst die sozialstrukturelle Position zu nennen. Hier ist in

Anlehnung an die Befunde aus den Forschungen zur Akzeptanz der europäischen Institutionen anzunehmen, dass statusniedrigere soziale Gruppen skeptischere Einstellungen haben, weil sie stärker mit den negativen Seiten der Integration konfrontiert sind (Europäische Kommission 1998). Zugleich wissen wir, dass soziale Gruppen in unterschiedlicher Weise von wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen abhängig sind und statusniedrigere Personen zu den stärksten Unterstützern des nationalen Wohlfahrtsstaates gehören (Andreß et al. 2001). Das Beibehalten des nationalen Wohlfahrtsstaates und eine Ablehnung einer europäisch angeleiteten Sozialpolitik sind demzufolge vor allem von einkommensschwachen Gruppen und Gruppen mit niedrigerem Berufsstatus zu erwarten. Darüber hinaus lässt sich die Hypothese aufstellen, dass die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wohlfahrtsregime die Haltungen zu einer gemeinsamen europäischen Wohlfahrtspolitik entscheidend bestimmt. Dabei sind sowohl das Sozialleistungsniveau als auch die konkrete institutionelle Gestaltung der nationalen Sicherungssysteme von Bedeutung (Pierson/Leibfried 1998a: 37ff.). Da ein von der Ausweitung sozialpolitischer Kompetenzen der EU ausgehender Harmonisierungsdruck dazu führen kann, dass nationale Leistungsangebote in großzügigen Wohlfahrtsstaaten in einen Abwärtsdruck geraten, ist von den Bevölkerungen dieser Länder eine eher ablehnende Haltung zu erwarten. Auch kann man vermuten, dass universale Wohlfahrtssysteme stärker negativ von Europäisierungsprozessen tangiert sind als auf Sozialversicherungen aufbauende Systeme. Unter den Bedingungen von Europäisierung können universale Systeme EU-Ausländer aus dem Empfängerkreis von Leistungen nicht mehr ausschließen, so dass umverteilungspolitische Probleme entstehen können. Wenn Beiträge und Anwartschaften die Leistungsansprüche bestimmen, sind derartige Mitnahmeeffekte kaum möglich. Ein weiterer Faktor, der für Pro- und Contra-Haltungen verantwortlich zeichnen mag, ist die Bewertung bisheriger Mitgliedschaft und die Zukunftserwartungen bezüglich des weiteren Verlaufs. In Übereinstimmung mit der These der Vor- und Nachteilspositionen lässt sich annehmen, dass eine positive Mitgliedschaftsbilanz die Befürwortung europäisch angeleiteter Politik wahrscheinlicher macht, während die Erwartung von Wohlfahrtsverlusten einen negativen Einfluss hat. Schließlich besagt die These des Solidaritätsdefizits, dass je größer die europäische Gemeinsamkeit und Identität, desto größer die Zustimmung zu einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik. Wenn also die

nationale Identifikation stark ist, steht sie einer Befürwortung eines sozialpolitischen Zuständigkeits-transfers nach Europa im Wege (Streeck 1998: 396).

Basis der Untersuchung der Präferenzen für eine bestimmte Kompetenzallokation sind die Daten des Eurobarometer 54.1 (Erhebungszeitraum Herbst 2000). Die Daten wurden durch das Zentralarchiv in Köln zur Verfügung gestellt. Der Datensatz enthält Umfragedaten aus allen 15 Mitgliedsländern der europäischen Union (Belgien, Niederlande, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Großbritannien, Irland, Italien, Spanien, Griechenland, Portugal, Dänemark, Schweden und Finnland). Die Größe der Standardsamples für jedes Land beträgt rund 1000 Fälle (Ausnahme: Luxemburg 609 Fälle). Für Nordirland und Ostdeutschland wurden spezielle Stichproben mit 313 bzw. 1014 Fällen gezogen. Die Grundgesamtheit stellen alle Personen über 15 Jahren in den EU-Mitgliedsländern dar.⁹ Die Daten sind in den Analysen als gepoolte Daten ausgewertet worden, d. h. alle Ländersamples sind Bestandteil eines Datensatzes (N = 16067). Es wurde ein Gewicht benutzt, das sich auf die Größe der Länder und damit ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union bezieht. Weitere Informationen zum Datensatz finden sich auf der Webseite des Eurobarometer (http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

Als abhängige Variablen fungieren Itemfragen zur Befürwortung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union und zur Zustimmung zu einer gemeinsamen Wohlfahrtspolitik innerhalb der Europäischen Union, als unabhängige Variablen die sozialstrukturellen Determinanten, berufliche Stellung und Einkommen. Die Einkommensvariable ist im Zuge der Datenaufbereitung harmonisiert worden. Im Datensatz stehen Einkommensquartile zur Verfügung.¹⁰ Niveau- und Regimeeffekte werden

mit Hilfe der Makrovariablen „Wohlfahrtsregime“ getestet. Mitgliedschaftsbilanz und Zukunftserwartungen wurden mit entsprechenden Itemfragen zur Einschätzung, ob das Land durch die Mitgliedschaft in der EU Vorteile gehabt hat, und ob Einbußen an Sozialleistungen befürchtet werden, abgedeckt. Schließlich wird die Frage, inwieweit sich die Befragten als Europäer fühlen, als unabhängige Variable der Befürwortung von europäischer wohlfahrtspolitischer Verantwortung einbezogen. In alle Analysen wurden Alter und Geschlecht als Kontrollvariablen eingeschlossen. Da wir aus Untersuchungen zu Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat wissen, dass diese gute Prädiktoren sind, werden im Rahmen der Modelle ihre Effekte auf die abhängigen Variablen kontrolliert (Svallfors 1997, Andreß et al. 2001). Für genaue Variablenbeschreibung und Fragenformulierung siehe Appendix.

Für die nachfolgenden Analysen wird das Verfahren der logistischen Regression benutzt. Die logistische Regression erlaubt die Analyse multivariater Einflüsse auf eine nominale bzw. binäre abhängige Variable. Zu diesem Zweck wurden die abhängigen Variablen als Dummy-Variablen recodiert: 1 ist die Zustimmung zu dem jeweiligen Item; Ablehnung bzw. „Weiß-nicht“-Antworten wurden auf Null gesetzt. Basis der logistischen Regression ist die Maximum-Likelihood-Methode, die eine Schätzung der Effekte von unabhängigen Variablen auf dichotome abhängige Variablen erlaubt. Aufgrund der Dummy-Codierung der abhängigen Variablen werden statt wie bei der OLS-Regression nicht Wahrscheinlichkeiten sondern Chancen bzw. Odds (Eintrittswahrscheinlichkeit/Gegenwahrscheinlichkeit) betrachtet. Die zugrunde liegende Gleichung der logarithmierten Chancen (Logits) lautet:

$$\ln \frac{P_i}{(1 - P_i)} = \beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \dots + \beta_n \chi_n$$

In den Tabellen ist nicht der Regressionskoeffizient angegeben, da seine Interpretation wenig intuitiv ist: Er bezieht sich auf die Änderung der geschätz-

⁹ Die Interviews finden als persönliche face-to-face Befragungen und anhand eines standardisierten Fragebogens statt. Die jeweils nationale Stichprobenziehung erfolgt 3-stufig: Zunächst wird ein Random-Sample entsprechend der Verteilung der nationalen Bevölkerung nach großstädtischen, städtischen und ländlichen Gebieten im Verhältnis zum Anteil an der Bevölkerung und der Bevölkerungsdichte erstellt. Diese unterschiedlichen Einheiten (PSU-primary selection units) werden dann aus den Gebietseinheiten des jeweiligen Landes ausgesucht. In einer zweiten Stufe werden die Adressen aus jeder Einheit nach dem Random-Route Verfahren ausgewählt. In der letzten Auswahlstufe wird in jedem Haushalt die Person, die als nächstes Geburtstag hat, ausgewählt und befragt. Bis zu zwei Kontaktversuche zur Realisierung des Interviews werden durchgeführt.

¹⁰ Durch die Einbeziehung der Einkommensangabe verringert sich der Datensatz um 31 Prozent auf 11005 Fälle. Um den Effekt selektiver Ausfälle auf andere unabhängige Variablen zu kontrollieren, wurden alle Analysen auch ohne die Einkommensvariable durchgeführt. Es zeigte sich eine Stabilität der Ergebnisse, so dass, trotz möglicher Verzerrungen, die Einkommensvariable in die Analyse eingeschlossen wurde. Dies ist vor allem auch deshalb geboten, weil Einkommen bei Fragen der Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat gewöhnlich ein starker Einflussfaktor ist (Andreß et al. 2001).

ten logarithmierten Odds bei Änderung der unabhängigen Variablen um eine Einheit. Stattdessen wird durch exponieren mit e die Umkehrfunktion des natürlichen Logarithmus gebildet, wodurch sich die Koeffizienten als Prozenteffekt auf die Odds interpretieren lassen. In den Tabellen sind diese als Effektkoeffizienten bezeichneten Änderungsfaktoren als $\exp(\beta)$ ausgewiesen.

$$\frac{P_i}{(1 - P_i)} = e^{\beta_0 + \beta_1 \chi_{i1} + \dots + \beta_n \chi_{in}} = e^{\beta_0} * e^{\beta_1 \chi_{i1}} * \dots * e^{\beta_n \chi_{in}}$$

Mit dieser Umformung sind die Koeffizienten relativ leicht zu interpretieren. Der Effektkoeffizient gibt den Faktor für die Vervielfachung des Wahrscheinlichkeitsverhältnisses (der Odds) an, wenn sich z. B. die Ausprägung der entsprechenden unabhängigen Variablen um eine Einheit erhöht. Ist der Effekt auf die odds ratio größer Eins, ergibt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variable, ist er kleiner Eins, ein negativer. Eins ist ein neutraler Wert, d. h. die unabhängige Variable hat keinen Effekt auf die abhängige Variable. Dummies beziehen sich nicht auf die Veränderungen um eine Einheit in der unabhängigen Variablen, sondern auf eine Referenzkategorie. Die Koeffizienten zeigen an, um wie viel sich die Odds der abhängigen Variable bei Vorliegen einer bestimmten Ausprägung der unabhängigen Variablen ändern. Bei den logistischen Regressionen, die die Zugehörigkeit zu einem Wohlfahrtsregime als Makrovariable mit einbeziehen, ergibt sich ein methodisches Problem, da die einzelnen Effekte der Prediktorvariablen statistisch nicht voneinander unabhängig sind. Da dies zu Verzerrungen der Standardfehler führen kann, wurden robuste Standardfehler berechnet (siehe Moulton 1990). Die Güte des Logitmodells wird mit McFaddens Pseudo- R^2 angegeben, das ein Maß für die proportionale Fehlerreduktion ist. Als Teststatistik sind z-Werte angeführt, die sich aus dem Quotienten der Regressionskoeffizienten und deren Standardschätzfehlern ergeben. Wenn der z-Wert kleiner als -1,96 oder größer als 1,96 ist, wird die Nullhypothese mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 5 Prozent abgelehnt (Andreß et al. 1997).

4. Sozialstrukturelle Determinanten der Zustimmung zur EU und zu europäischer Sozialpolitik

Bevor wir zum eigentlichen Feld der Sozialpolitik kommen, soll zunächst ein Blick auf die Einstellungsmuster zur EU im Allgemeinen unternommen wer-

den, um zu sehen, inwieweit das konkret zu untersuchende Politikfeld von einer Zustimmung zur EU abweicht. Es ist immer wieder herausgestellt worden, dass das europäische Projekt vornehmlich von den politischen Eliten der Mitgliedsländer vorangetrieben wurde und weniger durch die breiten Schichten der Bevölkerung. Durch vertiefte Handelsbeziehungen, die Herstellung eines europäischen Binnenmarktes und die Koordination der politischen Aktivitäten in Bereichen wie Finanz-, Wirtschafts-, Bildungs- und Umweltpolitik versprachen sich die politischen Verantwortlichen verbesserte Möglichkeiten, sich auf den internationalen Märkten zu behaupten wie auch den Wohlstand in Europa zu sichern und zu fördern. Auch wenn der wohlstandsfördernde Aspekt ein Leitmotiv des politischen Handelns gewesen sein mag, so verband sich der Europäisierungsprozess doch auch mit einer Schwächung des etablierten und integrierten nationalen Institutionengefüges und mit einer Zunahme von Syndromen, die unter dem Begriff des „desorganisierten Kapitalismus“ (Lash/Urry 1987) diskutiert worden sind. Damit sind Prozesse der Liberalisierung von Märkten sowie der Schwächung von staatlicher Regulierungskompetenz gemeint. Die Schaffung europäischer Institutionen kann zwar als Antwort auf den zunehmenden Druck in Richtung wirtschaftlicher und institutioneller Internationalisierung sowie des zunehmenden Wettbewerbs um mobile Produktionsfaktoren gelten, aber es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Europäisierung auch der Deregulierung Vorschub geleistet hat und ein erhöhter Druck auf die nationalen Arrangements ausgeübt wird.

Diese Prozesse beeinflussen die Lebenschancen und Wohlfahrtsentwicklungen in den betroffenen Ländern nachhaltig und bringen spezifische Gewinner- und Verliererschicksale hervor (Vobruba 2001: 58). Ein forcierter Strukturwandel führt dazu, dass bestimmte Branchen unter dem Wettbewerbsdruck zerrieben werden und Arbeitsplätze dauerhaft verloren gehen. Arbeitnehmer mit hoher Immobilität, schlecht qualifizierte und Ältere werden mit großer Wahrscheinlichkeit zu den Verlierern dieses Prozesses gehören, während gut qualifizierte, flexible und Menschen mit hohen Bildungsabschlüssen durchaus Gewinne aus den Veränderungsprozessen ziehen können. Mit Blick auf den Europäisierungsprozess lässt sich also die These aufstellen, dass statusniedere Gruppen tendenziell stärker mit den negativen Effekten der Europäisierung konfrontiert sind als statushöhere Gruppen. Für die politische Ökonomie der europäischen Integration ist daher von gesteigerten Konflikten und gespannten Beziehungen zwischen den höheren Schichten, den tech-

nokratischen Eliten und den Meinungsführern auf der einen Seite und den schwächeren sozialen Gruppen auf der anderen Seite auszugehen. „Europa“, so schreibt Richard Münch (2001: 294), „ist eine Sache der Führungseliten, die Nation eine Sache der gefährdeten, an den Rand gedrängten Schichten.“ Mit Blick auf die Unterstützung der EU lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H 1.1: Je niedriger die soziale Position, desto negativer die Sicht auf die europäische Integration, weil von diesen Gruppen eher Wohlfahrtsverluste befürchtet werden.

Diese Hypothese lässt sich empirisch prüfen, indem man untersucht, inwieweit die Einstellungen zur EU-Mitgliedschaft von sozialstrukturellen Determinanten wie Einkommensposition und beruflichem Status bestimmt werden. In Tabelle 1 werden die Ergebnisse einer logistischen Regression mit der Aussage „Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist eine gute Sache“ als abhängige Variable präsentiert. Die Ergebnisse zeigen eine Reihe von signifikanten Effekten, die der Hypothese Bestätigung geben. Im Vergleich zur Referenzkategorie der Manager und Angestellten sind Arbeiter, Arbeitslose, Hausfrauen sowie Rentner weniger von den positiven Aspekten der Mitgliedschaft überzeugt. Der Status Student hat keinen signifikanten Effekt auf die Odds. Mit der Einkommensvariablen wurde getestet, inwieweit die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Einkommensquartil einen Effekt auf die Einstellungen zur Europäischen Union hat. Wie wir sehen, finden sich mit Ausnahme des zweiten Quartils deutliche und signifikante Effekte. Je höher das Einkommen, desto größer die Wahrscheinlichkeit einer positiven Wahrnehmung der nationalen Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Von den beiden Kontrollvariablen in der Regressionsgleichung ist nur das Geschlecht signifikant. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Beurteilung von Vor- und Nachteilen des Europäisierungsprozesses deutliche Asymmetrien hinsichtlich unterschiedlicher Statusgruppen aufweist. Wie auch durch andere Untersuchungen bestätigt, wird die Hinwendung zu Europa von den statushöheren Gruppen betrieben und begrüßt, während die statusniedrigen Gruppen eher am Nationalstaat festhalten (Europäische Kommission 1998: B40). Als Ursache dafür lassen sich die mit dem bevorstehenden Strukturwandel einhergehenden Ungewissheiten und Risiken benennen, die tendenziell größere Anpassungsleistungen der unteren sozialen Schichten erfordern, während sich für statushöhere Personen neue Chancen eröffnen.

Die für den Fokus unserer Analyse zentrale Fragestellung bezieht sich aber nicht auf die Zustimmung zur Mitgliedschaft, sondern auf die Frage der präferierten Kompetenzallokation im sozialpolitischen Bereich. Hier ist der mögliche Zusammenhang weniger klar als bei der zuvor behandelten Frage. Zunächst kann man davon ausgehen, dass die gehobenen Einkommenspositionen und die höheren Berufsstatusgruppen weniger Einwände gegen eine Verlagerung sozialpolitischer Entscheidungskompetenz haben. Zum einen sehen sie die Europäische Union insgesamt positiver, zum anderen sind sie eher in der Lage, auf dem Markt allein zurechtzukommen. Sie können am ehesten auf die staatlichen Leistungen verzichten bzw. diese durch private Vorsorge ersetzen. Gleichzeitig schaffen der Abbau des nationalen Solidaritätsregimes und die noch ungewisse Zukunft europäischer Sicherungsinstitutionen für die macht-, leistungs- und zahlungsfähigen Gruppen größere Möglichkeiten, sich aus den nationalen Solidaritätsverpflichtungen herauszuwinden (Schwengel 1996). Daher mag die Hinwendung zu europäischer Regulierung weniger mit dem Wunsch nach umfassenden Solidarverpflichtungen, sondern mit der Erwartung einer tendenziellen Rückstufung des Umfangs der Belastung einhergehen. Anders mag dies bei den potenziellen Verlierern des Strukturwandels aussehen: Zwar wird argumentiert, dass ihre Sicherheitsinteressen langfristig am besten in einem sozialen Europa aufgehoben sind und der mangelnde Ausbau der europäischen Sozialunion nicht durch ein verstärktes Festhalten am nationalen Wohlfahrtsstaat zu kompensieren ist,¹¹ aber die betroffenen Gruppen mögen eine geringere Beachtung ihrer sozialpolitischen Belange befürchten. Sie sind zur Verbesserung und Stabilisierung ihrer wirtschaftlichen Lage auf die etablierten Kollektivsolidaritäten angewiesen und sind vermutlich eher darauf aus, den nationalen Wohlfahrtsstaat in seiner Pflicht zu belassen. Europa bedeutet für sie zunächst erhöhte Ungewissheit, neuartige Spielregeln und möglicherweise eine „sinkende politische Kaufkraft von Stimmzetteln“

¹¹ Dies ist auch die Position, zu der sich Teile der Gewerkschaften nach langem Zögern durchgerungen haben. Da sie eine schleichende Erosion nationaler Systeme befürchten, haben sie verstärkt eine positive Integration der Europäischen Union angemahnt (ETUC 1999). Dennoch hat dieses Engagement ambivalente Züge, weil ungesichert ist, wie effektiv supranationale Regelungen sein können und inwieweit ein Verantwortungstransfer nach Europa die gewerkschaftlichen Einflussmöglichkeiten insgesamt schwächt.

Tabelle 1 EU Mitgliedschaft und europäische Wohlfahrtspolitik, Logistische Regression

	EU-Mitgliedschaft ist gute Sache		Gemeinsame europäische Wohlfahrtspolitik	
	exp (ß)	z	exp (ß)	z
Alter (in Jahren)	0,997	-1,33	0,998	-0,81
Geschlecht (Referenzkat.: Männlich)	0,763**	-4,39	0,887	-1,82
Berufliche Stellung(Referenzkat.: Leitende Angestellte/Angestellte)				
Arbeiter	0,579**	-6,18	0,975	-0,27
Selbständige	0,869	-1,14	1,130	0,98
Arbeitslose	0,640**	-3,14	1,109	0,67
Hausfrauen/-männer	0,669**	-3,52	1,102	0,79
Rentner	0,735**	-2,65	0,998	-0,01
Studenten	1,265	1,69	0,911	-0,65
Einkommenquartil (Referenzkat.: 1. Quartil)				
2. Quartil	1,054	0,64	1,072	0,10
3. Quartil	1,258**	2,62	1,082	0,10
4. Quartil	1,669**	5,67	1,334**	3,01
McFaddens Pseudo R ²	0,027	-	0,004	-

*p<0.05, **p<0.01

Frage: Allgemein gesagt, denken Sie, die Mitgliedschaft (unseres Landes) in der Europäischen Union ist (1) eine gute Sache (2) weder gut noch schlecht (3) eine schlechte Sache (4) weiß nicht? Recodiert (1) eine gute Sache (0) alle anderen Kategorien.

Frage: Für jedes der folgenden Bereiche, denken Sie dass die Entscheidungen durch die (nationale) Regierung getroffen werden sollte oder gemeinsam innerhalb der Europäischen Union. Item: Gesundheits- und Sozialwesen (1) nationale Regierung (2) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (3) weiß nicht, recodiert (1) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (0) alle anderen Kategorien.

Unabhängige Variablen siehe Appendix.

N = 10709

Eurobarometer 54.1 (Herbst 2000).

(Streeck 1998: 38).¹² Daher lässt sich folgende Hypothese ableiten:

- H 1.2: Statusniedrige Personen unterstützen die Europäisierung von Wohlfahrtspolitik weniger als statushöhere Personen, weil sie stärker auf die nationalstaatlichen Leistungssysteme angewiesen sind.

Der Blick auf die Daten gibt dem Gesagten kaum empirische Bestätigung (Tabelle 1, Spalten 4 und 5). Hier wurde die Frage, ob die jeweilige nationale Regierung für Entscheidungen im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen verantwortlich sein sollte, oder ob diese Entscheidungen gemeinsam innerhalb

der Europäischen Union gefällt werden sollten, als abhängige Variable genutzt. Anders als bei der Frage zuvor zeigen sich beim beruflichen Status keinerlei signifikante Effekte, beim Einkommen ist nur das höchste Einkommensquartil signifikant (Koeffizient 1.334). Offensichtlich entsprechen die Muster der Unterstützung für eine Europäisierung der Sozialpolitik kaum den hypothesenvorbereitenden Überlegungen. Der Gesamtanteil derer, die sich für europäische Entscheidungen im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens aussprechen, beträgt in den EU-Mitgliedsstaaten rund ein Drittel der Bevölkerung. Was die Differenzierung dieser Einstellungen angeht, so gibt es kein deutliches Auseinanderliegen, das auf eine Spaltung zwischen Europa-skeptischen unteren Statusgruppen und statushöheren pro-europäischen Gruppen hinweist. Auch innerhalb der status- und einkommensniederen Gruppen gibt es einen Anteil, der eine europäische Koordination für notwendig erachtet. Die These, dass sie mit größerer Vehemenz als die besser gestellten Gruppen die Vorherrschaft des Natio-

¹² Damit ist Sozialpolitik eben nicht zwangsläufig das Ergebnis einer klugen Orientierung auf ein kollektiv vorteilhaftes Arrangement: „Indem sie die nationalstaatliche Demokratie gegen einen supranationalen Wohlfahrtsstaat verteidigen, verteidigen die Bürger im Ergebnis die Freiheit des Binnenmarktes vor umverteilender Intervention, obwohl dies kaum das Ergebnis sein dürfte, das sie im Sinn haben“ (Streeck 1999: 92)

nalen vor dem Supranationalen verteidigen, ist somit nicht zu bestätigen. Die Unterstützung oder Ablehnung der Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Wohlfahrtspolitik ist weniger von sozialstrukturellen Differenzen geprägt als angenommen. Diese kommen vermutlich erst zum Vorschein, wenn man fragt, wie die Maßnahmen zur positiven Integration konkret aussehen sollten und wie stark sozialpolitische Intervention wirksam werden sollte.¹³

5. Regime- und Niveaueffekte

Wenn es nicht die üblichen soziologisch bedeutsamen sozialstrukturellen Determinanten sind, die die Haltungen zur Kompetenzallokation in der Sozialpolitik bestimmen, muss man sich anderen Einflussgrößen zuwenden. Dabei lässt sich vermuten, dass nationale Bedingungen oder Faktoren eine Rolle bei der Strukturierung dieser Einstellungen spielen. Sie sind maßgeblich dafür, wie stark ein Land von Europa profitiert und in welcher Weise Druck auf die nationalen Systeme ausgeübt wird (Immerfall 2000: 489). Im sozialpolitischen Bereich sind dies vor allem die ungleichen Wohlfahrtspositionen und mögliche Rückwirkungen einer gemeinsamen Sozialpolitik. Die Abgabe von nationalstaatlichen Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik an europäische Instanzen kann bedeuten, dass es zu einem verstärkten Konvergenzdruck innerhalb Europas kommt. Dies hätte unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Systeme, vor allem wenn die europäischen Lösungen auf Politiken des kleinsten gemeinsamen Nenners hinauslaufen. Wenn erwartet wird, dass Europäisierung mit negativen Wirkungen auf die gewohnten Leistungsstandards einhergeht, „könnte dies zweifellos Forderungen der Bevölkerung nach nationalen Antworten provozieren“ (Pierson/Leibfried 1998b: 436). Noch voraussetzungsvoller wäre die Übernahme redistributiver Wohlfahrtsfunktionen auf der europäischen Ebene. Dies würde bedeuten, dass Ressourcen, die zuvor über nationale Systeme den nationalen Mitbürgern zufließen, nun den europäischen Mitbürgern zukommen (könnten). Es lässt sich annehmen, dass Befürwortungsbekundungen für das Abtreten sozialpolitischer Kompetenzen an die Europäische Uni-

on eng an den erwarteten Nutzen gekoppelt sind. Einer größeren Verteilungskompetenz auf EU-Ebene stimmen nach dieser Auffassung eher Bevölkerungen der Länder zu, die einen gering ausgebauten Wohlfahrtsstaat haben, während die Bevölkerungen in Ländern mit einem hohen Wohlstandsniveau und relativ großzügigen Wohlfahrtssystemen ihre Errungenschaften durch Prozesse der Europäisierung gefährdet sehen. Sie mögen argwöhnen, dass ihre im nationalstaatlichen Zusammenhang gültigen Formeln des sozialen Interessenausgleichs und der kollektiven Verantwortung durch Prozesse der Europäisierung unterminiert werden, aber auch, dass ihnen Umverteilungen zum eigenen Nachteil zugemutet werden könnten.

Ein zweiter, damit verwandter Aspekt besteht in den unterschiedlichen Mustern sozialstaatlicher Sicherung. Zwar lässt sich in Abgrenzung zu anderen Regionen der Welt ein europäisches Sozialmodell mit umfassender sozialer Sicherung in den Bereichen Gesundheit, Alter, Armut und Arbeitslosigkeit, staatlich garantiertem Arbeitnehmerschutz, Mitbestimmungsrechten und Formen der solidarischen Lohnpolitik ausmachen, aber die nationalen Ausgestaltungen dieser Systeme variieren deutlich (Rhodes/Meny 1998). Die Diskussion um Wohlfahrtsregimes hat deutlich gemacht, dass sich Länder nicht nur hinsichtlich des Umfangs ihres sozialpolitischen Engagements unterscheiden, sondern spezifische Formen der institutionellen Bearbeitung von sozialen Sicherheitsbedürfnissen hervorgebracht haben. Diese unterscheiden sich in der Variante von Esping-Andersen (1990) beispielsweise hinsichtlich des spezifischen Zusammenspiels von Markt und Staat, hinsichtlich der Art und der Reichweite der Vergabe sozialer Rechte sowie hinsichtlich der ihnen eigenen Verteilungslogik. Es besteht Anlass zur Vermutung, dass die institutionelle Verschiedenheit der sozialpolitischen Regulierungssysteme in Europa der Entwicklung einer europäischen Wohlfahrtsstaatlichkeit entgegensteht. Was man darüber hinaus aus der Regimediskussion ableiten kann, ist, dass Europäisierungsprozesse sozialpolitische Leistungssysteme auf unterschiedliche Weise tangieren. Die Art der Leistungsvergabe, die Restriktivität des Leistungszugangs, das Ausmaß der interpersonellen Umverteilung und die Organisation sozialer Sicherung sind entscheidend dafür, ob eine europäische Wohlfahrtspolitik grundsätzlich neue und möglicherweise inakzeptable Koordinierungs- oder Umverteilungszumutungen mit sich bringt.

Um die Ausführungen zum Gefälle zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten und zur Frage der

¹³ Man kann zudem davon ausgehen, dass es einen Unterschied macht, ob nach einer generellen Präferenz gefragt wird oder ob es um einzelne Leistungsbereiche geht. Hier ist zu vermuten, dass z. B. eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik populärer ist als etwa gemeinschaftliche Politikansätze im Bereich der Rentenpolitik (siehe Ferrera 1993).

Tabelle 2 Eine zwei-dimensionale Klassifikation der EU-Wohlfahrtsstaaten

	Beveridge-Typ Steuerfinanziert Universalistisch	Bismarck-Typ Beitragsfinanziert Lohnarbeitszentriert
Hohe Sozialleistungsquote	Skandinavische Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Schweden, Finnland)	Kontinentale Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg)
Niedrige Sozialleistungsquote	Angelsächsische Wohlfahrtsstaaten (Irland, Großbritannien)	Südeuropäische Wohlfahrtsstaaten (Italien, Portugal, Spanien, Griechenland)

Organisation sozialer Sicherheit an die hier verfolgte Forschungsfrage nach den möglichen Interessenkonflikten im europäischen Einigungsprozess anzubinden, sollen die Wohlfahrtregimes hinsichtlich ihres Leistungsumfangs und ihrer Organisationsform klassifiziert werden. Bei der Einteilung der Länder orientiere ich mich an Bonolis (1997) Typologie, die auf die Unterscheidung zwischen Bismarck- und Beveridge-Wohlfahrtsstaaten zurückgeht, und zugleich die Höhe der Sozialausgaben mit einbezieht (siehe Tabelle 2). Wohlfahrtsstaaten des Bismarck-Typs sind üblicherweise beitragsfinanziert und versicherungsförmig organisiert. Die Wohlfahrtsstaaten des Beveridge-Typs dagegen sind vornehmlich steuerfinanziert und koppeln soziale Rechte an den Status des Bürgers. Bei Bonoli wird die Trennung zwischen beiden Typen durch den Anteil der beitragsfinanzierten Sozialausgaben vorgenommen.¹⁴ Wenn man zugleich die Höhe der Aufwendungen mit berücksichtigt, kann man vier Typen unterscheiden: (1) Den universalistischen Wohlfahrtsstaats auf hohem Niveau, der durch die skandinavischen Länder repräsentiert wird, (2) den angelsächsischen Typ mit Beveridge-Charakteristika, aber auf relativ niedrigem Niveau, (3) den kontinentaleuropäischen Bismarck-Typ mit einer hohen Sozialleistungsquote und (4) den südeuropäischen Typ, der einen großen Anteil seiner Sozialleistungen durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert, aber eine geringe Sozialleistungsquote aufweist.

Regimeeffekte dieser Unterteilung sind dahingehend zu erwarten, dass die in Bismarck-Wohlfahrtsstaaten dominante Anspruchslogik, die Statusunterschiede bewahrt, soziale Exklusivität sichert und die Umver-

teilungen gering hält, durchaus mit einem größeren Grad an europäischer Koordinierung kompatibel ist. Die versicherungsförmige Organisation schützt vor Umverteilungszumutungen und minimiert die dauerhafte Alimentierung nicht-beitragender Gruppen. Aus der Perspektive der Steuerzahler in einem universalistischen Modell birgt die Europäisierung dagegen das Risiko, dass die sozialen Leistungen einem tendenziell ‚offenerem‘ Empfängerkreis zugute kommen, denn die Diskriminierung zwischen EU-Bürgern ist untersagt. Da das allgemeine Steueraufkommen das Gros der Sozialleistungen finanziert und die Leistungen nach Bedarf oder der Maßgabe des sozialen Ausgleichs vergeben werden, wären die Verteilungsimplicationen ungleich größer. So argumentieren auch Leibfried und Pierson (1998: 70): „Wohlfahrtsstaatliche Leistungen, die sich als ‚erworbene‘ Rechte darstellen, sind leichter koordinierbar, und zwar ohne dass ein massives umverteilungspolitisches ‚Versickern‘ in andere Mitgliedsstaaten hinein stattfindet. Koordinierung funktioniert also am besten bei individualisierten, erworbenen Ansprüchen von Arbeitnehmern und am schlechtesten bei universellen oder kollektiven Leistungen für alle Bürger.“ Für die andere Dimension, die sich auf den Umfang der Sozialausgaben in Abhängigkeit vom Bruttoinlandsprodukt bezieht, kann man vermuten, dass Länder mit einem hohen Sozialleistungsniveau sich eher gegen die Europäisierung der Sozialpolitik aussprechen, während schwächer entwickelte Länder sich wohlfahrtspolitisch positive Effekte von der EU versprechen mögen.¹⁵

H 2.1: Je ausgebauter das nationale Sozialleistungssystem, desto geringer die Zustimmung zur Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die europäische Ebene.

¹⁴ In quantitativer Hinsicht zieht Bonoli eine Trennlinie zwischen den Ländern, deren Sozialausgaben zu mehr als 50 Prozent durch Beiträge abgedeckt sind, und denen, die weniger als 50 Prozent beitragsfinanzierte Sozialleistungen aufweisen. Es sei darauf hingewiesen, dass es innerhalb dieser Klassifikation einige Fälle nahe der Grenze gibt (z. B. Luxemburg und Portugal).

¹⁵ Da das Sozialleistungsniveau hoch mit dem Bruttoinlandsprodukt korreliert, bildet die Sozialleistungsquote sowohl das sozialstaatliche Versorgungsniveau wie auch die Wohlfahrtsposition des Landes insgesamt ab.

Tabelle 3 Gemeinsame europäische Wohlfahrtspolitik, Logistische Regression

	exp (ß)	z	exp (ß)	z	exp (ß)	z
Alter (in Jahren)	0,998	–0,44	0,999	–0,16	0,999	0,05
Geschlecht (Referenzkat.: Männlich)	0,898	–1,36	0,941	–0,78	0,959	–0,53
Berufliche Stellung(Referenzkat.: Leitende Angestellte/Angestellte)						
Arbeiter	0,983	–0,24	1,065	0,76	1,094	0,94
Selbständige	1,008	0,07	1,050	0,40	1,075	0,64
Arbeitslose	1,149	0,91	1,268	1,53	1,277	1,87
Hausfrauen/-männer	0,986	–0,12	1,050	0,40	1,114	0,84
Rentner	0,977	–0,15	1,058	0,32	1,129	0,66
Studenten	0,924	–0,38	0,893	–0,57	0,862	–0,76
Einkommenquartil (Referenzkat.: 1. Quartil)						
2. Quartil	1,083	1,16	1,085	1,03	1,086	1,01
3. Quartil	1,092	1,48	1,054	0,78	1,054	0,80
4. Quartil	1,397**	5,78	1,282**	4,05	1,231**	3,46
Wohlfahrtsregime (Referenzkat.: Kontinentales Regime)						
Angelsächsisches Regime	0,909	–1,27	0,951	–0,79	1,090	1,19
Skandinavisches Regime	0,275**	–8,02	0,272**	–11,97	0,301**	–10,19
Südeuropäisches Regime	1,596**	3,46	1,380*	2,30	1,390*	2,25
Das Land hat Vorteile gehabt	–	–	1,914**	10,84	1,652**	7,82
Wegfall von Sozialleistungen	–	–	0,739**	–4,98	0,769**	–4,18
Identität (Referenzkat.: Nationale Identität)						
National und europäisch	–	–	–	–	1,631**	16,30
Europäisch und national	–	–	–	–	2,093**	4,98
Europäisch	–	–	–	–	3,576**	8,33
McFaddens Pseudo R ²	0,026	–	0,047	–	0,062	–

*p<0.05, **p<0.01

Frage: Für jeden der folgenden Bereiche, denken Sie dass die Entscheidungen durch die (nationale) Regierung getroffen werden sollte oder gemeinsam innerhalb der Europäischen Union? Item: Gesundheits- und Sozialwesen (1) nationale Regierung (2) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (3) weiß nicht, recodiert (1) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (0) alle anderen Kategorien. Unabhängige Variablen siehe Appendix.

N = 10709.

Eurobarometer 54.1 (Herbst 2000).

H 2.2: In Ländern mit universalistischen Sozialleistungssystemen sind die Vorbehalte gegen eine gemeinsame europäische Wohlfahrtspolitik größer als in Ländern, in denen Sozialleistungsansprüche an den Status des Arbeitnehmers angebunden und ein Großteil der Sozialausgaben beitragsfinanziert sind.

Die Ergebnisse der logistischen Regression (Tabelle 3, Spalten 1 und 2) geben diesen Hypothesen Bestätigung. Mit den kontinentaleuropäischen Ländern als Referenzkategorie ergibt sich eine deutlich

schwächere Zustimmung in den nordischen Wohlfahrtsstaaten und eine deutlich größere in Südeuropa.¹⁶ Die Chance einer gemeinsamen europäischen

¹⁶ Ein alternatives Analysemodell wäre die Einbeziehung der einzelnen 15 Länder als unabhängige Variablen. Um die Güte des Regimeansatzes abzuschätzen, ist eine solche Berechnung mit Deutschland als Referenzkategorie durchgeführt worden. Der Modellfit (McFaddens Pseudo R²) erhöht sich dadurch nur schwach von 0,026 auf 0,029. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, weist das Gros der einzelnen Länder signifikante Effektkoeffizienten entsprechend den Annahmen auf. Im Sinne der Sparsamkeit des Modells ist hier der Regimetypologie der Vorzug gegeben worden,

Wohlfahrtspolitik zuzustimmen, liegt für die Befragten in Südeuropa um fast 60 Prozent höher; im Falle der Skandinavier ist der Effektkoeffizient 0,275. Ihre Odds der Zustimmung liegen also um über 70 Prozent unter denen der kontinentaleuropäischen Vergleichsgruppe. Zugleich sind die Unterschiede zwischen der Referenzgruppe und der Gruppe aus Irland und Großbritannien nicht signifikant, was durch die Kombination aus niedriger Sozialleistungsquote und Steuerfinanzierung begründet werden kann.¹⁷ Die Bevölkerungen der Länder Skandinaviens zeigen eine deutlich beschränkte Bereitschaft, sich für eine Transnationalisierung von Wohlfahrtspolitik zu engagieren. Für diese Länder gilt, dass sie nach wie vor zu den fortgeschrittensten und am weitesten ausgebauten Wohlfahrtsstaaten gehören und ihre Bevölkerungen durchaus sehen, dass sie von europäischer Koordination eher ein Weniger an Sozialleistungsangeboten erwarten dürften. Das in den nord-europäischen Ländern existierende Modell mit universalistischen und relativ großzügigen Leistungsrechten beruht auf bestimmten Vorstellungen von Kollektivität und sozialer Verantwortung und lässt sich nicht ohne Verluste europäisieren. Daher erscheint es nahe liegend, die Vorteile national eigenständiger Transfersysteme nicht aufzugeben, sondern zu behaupten.

Dass die südeuropäischen Bevölkerungen eine größere Zustimmung zu gemeinsamer europäischer Sozialpolitik signalisieren, kann auf die relative Rückständigkeit einigen kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten gegenüber wie auch die positiven Erfahrungen mit der Politik der Gemeinschaft zurückgeführt werden (Rhodes 1997). Was die soziale Sicherung in diesen Ländern angeht, so hat sie sich im Zuge der Europäisierung

deutlich verbessert. Dies ist in erster Linie auf wirtschaftliche Erfolge zurückzuführen, die Verteilungsspielräume eröffnen. Europäische Integration scheint aber zusätzlich einen „autonomous knock-on effect“ (Delhey 2001: 218) auszulösen, weil die Bevölkerungen der sozialpolitisch rückständigen Länder die fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten zum Vergleichsmaßstab machen, und weil die Frage des Aufholens einen zentralen Stellenwert im Katalog politischer Ziele erhält. Was die verbleibenden Niveauunterschiede angeht, so steht zu vermuten, dass sie sich von einem entwickelten Europa jene Unterstützung erhoffen, „die ihnen aus ihrer Sicht vom eigenen Zentrum des Nationalstaates versagt wird“ (Münch 2001: 223).¹⁸ Insgesamt zeigt sich, dass die Haltungen zur gemeinsamen EU-Politik mit der Regimezugehörigkeit variieren, während sozialstrukturelle Effekte innerhalb der Länder eine eher nachgeordnete Rolle spielen. Aufgrund dieser Ergebnisse lässt sich vermuten, dass der Ausbau europäischer wohlfahrtspolitischer Verantwortung ein schwieriges Unterfangen ist, weil die Zustimmungsggrade in den Regimen sehr ungleich sind. Schließlich sind es immer noch die nationalen Interessenlagen und die Orientierung auf eine Politik des Konsenses aller Mitgliedsländer, die für den Fortgang der EU-Politik maßgebend sind.

6. Mitgliedschaftsbilanz und Zukunftserwartungen

Die ersten beiden Hypothesen bezogen sich auf den Einfluss des sozialen Status sowie des Regimetypus auf die Einstellungen zu einer europäischen Sozialpolitik. Dabei wurde zunächst davon ausgegangen, dass die sozialstrukturelle Position eine Determinante der Einstellungen zur EU darstellt. Die zweite Hypothese hob auf Makroeffekte der Zugehörigkeit zu einem spezifischen Regime (bzw. Land) ab. Beide Hypothesen nehmen Bezug darauf, inwieweit ein sozialpolitischer Zuständigkeitstransfer nach Europa als vorteilhaft oder nachteilig für bestimmte Gruppen oder Länder gelten kann. Die Frage nach der Rolle des Nutzens und bestimmter Nutzen-erwartungen lässt sich noch genauer bestimmen, wenn man direkt den Einfluss individueller Zuschreibungen auf die sozialen Präferenzen hinsicht-

da sie mit wenigen Ausprägungen eine ähnlich ‚gute‘ Aufklärung leistet.

¹⁷ Interessanterweise ist zwar die Zahl derer, die sagen, das Land habe von der EU-Mitgliedschaft Vorteile gehabt, mit 86 Prozent in Irland deutlich größer als in Großbritannien mit 30 Prozent, aber diese deutliche Differenz zeigt sich nicht im wohlfahrtspolitischen Bereich. Hier liegen die Länder relativ nahe beieinander (Großbritannien 26,9 Prozent, Irland 33,1 Prozent). Es ist zu vermuten, dass hier der vermutete Niveaueffekt durchschlägt. Die vergleichsweise niedrigen Sozialausgaben und die eher bescheidenen Sozialleistungen in Großbritannien geben speziell den Briten weniger das Gefühl, dass ein soziales Europa ihrem Sozialleistungssystem das Wasser abgräbt. Bei aller Europaskepsis ist das Festhalten an einem eher residualen Wohlfahrtsstaat weniger wichtig, weil weniger Wohlfahrtsverluste erwartet oder befürchtet werden.

¹⁸ Ähnlich argumentiert Ferrera (1993: 11), der zeigt, dass auch in speziellen Bereichen wie Mindesteinkommen und Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit eine relativ große Unterstützung für gemeinsame europäische Politiken vorhanden ist: „EC involvement is thus likely to be perceived as a precious chance for improvements.“

lich der sozialpolitischen Kompetenzallokation untersucht. In der Literatur ist nämlich gezeigt worden, dass die Befürwortung europäischer Politik und die Bereitschaft der EU mehr Kompetenzen zu übertragen, eng daran gekoppelt ist, ob die Menschen der Überzeugung sind, „die europäische Einigung bringe ihnen oder ihrer Volkswirtschaft überwiegend materielle Vorteile (oder zumindest keine Nachteile)“ (Immerfall/Sobisch 1997: 27). Diese evaluative Dimension ist für die individuelle Präferenzbildung von Bedeutung, weil der Wunsch nach einem Kompetenztransfer in Richtung Europa eng damit zusammenhängt, ob auf dieser Entscheidungsebene zufrieden stellende Problemlösungen wahrgenommen oder zukünftig erwartet werden (Schmitt/Scheuer 1996).

Zwei Richtungen dieser Überzeugungen können von Relevanz sein: eine bilanzierende Sicht, die bisherige Erfahrungen mit der EU-Mitgliedschaft zum Anhaltspunkt hat (Mitgliedschaftsbilanz), und eine prospektive Perspektive, die auf Erwartungen über zukünftige Entwicklungen abhebt (Zukunftserwartungen). Für den ersten Zusammenhang ist wichtig, wie Menschen die Vor- und Nachteile der Europäischen Union beurteilen. Die in diesem Zusammenhang zu formulierende Hypothese lautet, dass die Befürwortung einer europäischen Sozialpolitik größer ist, wenn die EU-Mitgliedschaft insgesamt als vorteilhaft wahrgenommen wird.¹⁹ Unter diesen Umständen sind die Menschen eher gewillt, der Europäischen Union weitere Kompetenzen zuzugestehen. Ein zweiter Einflussfaktor der Unterstützung für eine gemeinsame europäische Gesundheits- und Sozialpolitik ist in den Zukunftserwartungen zu sehen. Es wurde bei der Untersuchung der sozialstrukturellen Determinanten der Einstellungen zum europäischen Sozialstaat schon darauf hingewiesen, dass das Festhalten am Nationalstaat als zentraler wohlfahrtspolitischer Instanz vor allem damit zu tun hat, dass der europäischen Sozialunion kaum

zugetraut wird, effektive Politiklösungen zu entwickeln. Eine Ablehnung europäischer Regulierung ist deshalb vermutlich mit der Befürchtung von Einbußen an sozialer Sicherung verbunden. Werden diese Befürchtungen dagegen nicht geteilt, so ist es einfacher, einem sozialpolitischen Zuständigkeits-transfer nach Europa zuzustimmen.

H 3: Je eher die EU-Mitgliedschaft als vorteilhaft wahrgenommen wird und je geringer die Befürchtung, dass die europäische Einigung zu Sozialleistungseinbußen führt, desto größer die Unterstützung für eine europäische Sozialpolitik.

Beide Erklärungen, die nationale Mitgliedschaftsbilanz und die Zukunftserwartungen, wurden zusätzlich zu den sozio-ökonomischen Determinanten und den Makro-Effekten in die Regression einbezogen (Tabelle 3, Spalten 3 und 4). Die Ergebnisse geben eine deutliche Bestätigung der formulierten Hypothese. Wenn Menschen den Eindruck haben, dass die bisherige Bilanz der EU-Mitgliedschaft eine positive ist, ist die Chance, dass sie sich auf eine europäische Wohlfahrtspolitik verpflichten, fast doppelt so groß als wenn dies nicht der Fall ist (Koeffizient 1.914). Die Wahrnehmung von Vorteilen durch Mitgliedschaft öffnet also den Weg zu einer größeren Kompetenzübertragung in Richtung Europa. Die zweite einbezogene unabhängige Variable ist das Item, ob die Befragten befürchten, dass der Ausbau Europas zu einem Wegfall von Sozialleistungen führt. In Übereinstimmung mit der Hypothese zeigt sich, dass diejenigen, die Sicherheitsverluste mutmaßen, deutlich weniger eine Europäisierung sozialpolitischer Verantwortlichkeit befürworten (Koeffizient 0.739). Im Vergleich zu der Gruppe, die keine Verluste an sozialer Sicherung erwartet, halten sie stärker am Nationalstaat als zentraler Politikinstanz fest. Damit unterscheiden sie sich von manchen politischen Akteuren, die europäische Politiklösungen gerade deshalb anstreben, weil einzelstaatliche Systeme unter Druck geraten sind und im Zuge der weiteren Integration auch Leistungskürzungen ins Haus stehen können. Eine gemeinsame europäische Sozialpolitik und das Setzen einheitlicher Rahmenbedingungen erscheinen ihnen dann gleichsam als Anker zur Begrenzung negativer Externalitäten der Europäisierung. Im Gegensatz dazu legt das Antwortverhalten der Befragten nahe, dass sie dazu tendieren, den „mangelnden Ausbau der europäischen Sozialunion durch ein um so kräftigeres Festhalten an nationalstaatlicher sozialer Sicherung“ (Münch 2001: 227) zu kompensieren.

¹⁹ Bei der Frage, ob das eigene Land von der Mitgliedschaft in der EU profitiert hat, zeigen sich zwar deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, die durchaus damit zusammenhängen, ob die jeweiligen Länder Nettozahler oder Nettoempfänger der EU-Mittel sind, aber die Wahrnehmung dieser Gewinne oder Verluste ist durchaus uneinheitlich. Zudem sind monetäre Transferflüsse nur ein Teil der Vorteile, die die europäische Integration für die einzelnen Länder mit sich gebracht hat. Dementsprechend sind die nationalen Bevölkerungen nicht einheitlich in ihrer Bewertung, und es finden sich sogar bei den Kohäsionsländern wie Griechenland, Portugal und Spanien größere Gruppen, die keine entsprechenden positiven Effekte wahrnehmen.

7. Umverteilungsfeste europäische Identität

In der Diskussion um das deutliche Übergewicht der ‚negativen Integration‘ ist häufig auf das Fehlen eines politischen Mandats hingewiesen worden, durch das entsprechende ordnungs- und verteilungspolitische Verbindlichkeiten auf der europäischen Ebene etabliert werden könnten. Selbst wenn ein Teil der Ursachen in dem immer noch vorhandenen Demokratiedefizit (und damit den begrenzten Souveränitätsrechten) der europäischen Institutionen verortet werden kann, so sind die Beteiligungsrechte und die darauf zurückgehende Handlungskapazität der europäischen Akteure nur eine Seite der Medaille. Eine tiefer liegende Ursache für die Schwierigkeit, ambitionierte sozialpolitische Zielstellungen umzusetzen, liegt vielmehr in dem Solidaritätsdefizit Europas begründet. Legitimation und Zustimmung erhält ein sozialpolitischer Verantwortungstransfer danach nur, wenn sich auch auf der europäischen Ebene ein gefühlsgemeinschaftlicher Zusammenhang samt solidarischer und reziproker Bindungen zwischen den Europäern findet. Eine weiter gehende Befürwortung der Übernahme von Gemeinschaftsaufgaben ist nur wahrscheinlich, wenn die Zustimmung zur Europäischen Union nicht allein von den Nützlichkeitsabwägungen ihrer Mitglieder getragen ist, sondern auf ein Gemeinschaftsgefühl oder Formen europäischer Identität zurückgeht.²⁰ Claus Offe (1998: 120) unterstreicht daher: „Erst die Adoption eines abstrakteren und erweiterten Bezugsrahmens eines ‚europäischen Volkes‘ könnte die kulturellen und kognitiven Voraussetzungen für eine positive Politisierung der europäischen Institutionen schaffen.“

Ein solcher Einwand gilt möglicherweise im Bereich der europäischen Koordinierung und der Begrenzung der nationalen Kontrolle von Sozialpolitik durch europäische Vorgaben, aber er ist noch triftiger, wenn man sich auf die weitergehende Version eigenständiger transnationaler Wohlfahrtsprogramme bezieht. Der größte bekannte Solidarverband, der seinen Mitgliedern aufgrund bestimmter kultureller Voraussetzungen Umverteilungsoffer zumuten konnte, ist der Nationalstaat (Offe 1998: 133). Da Europa diese kulturellen Voraussetzungen nicht oder nicht in gleichem Maße besitzt, ist eine Akzep-

tanz gemeinschaftlicher Politiklösungen eher kritisch zu beurteilen. Der sehr plastische Begriff der „umverteilungsfesten Identität“ (Vobruba 2001: 126) unterstreicht, dass soziale Egoismen und starke Interessen, die der Entwicklung transnationaler Wohlfahrtspolitik entgegenstehen, nur überwunden werden können, wenn es ausreichend starke Identitätsbindungen gibt, die sich auf Europa beziehen. Eine europäische Identität kann damit als Voraussetzung für die Bereitschaft zu transnationaler Umverteilung angesehen werden, denn Identitäten können Interessen transzendieren.²¹ Wenn man sich von der Idee verabschiedet, dass Europa ein Positivsummenspiel für alle Beteiligten ist, dann ist ein ausreichendes Maß an verpflichtender Identität notwendig, um Solidaritätsbereitschaften zu erzeugen und zu erhalten. Damit wird behauptet, dass die Horizonte sozialer Solidarität und Verantwortung ein identitätsbezogenes Unterfutter brauchen. Nur dann können die moralischen Motive ausgebildet werden, die Asymmetrien der Aufbringung von Ressourcen und ihre wohlfahrtspolitische Verwendung auch über nationalstaatliche Grenzen hinweg als akzeptabel erscheinen lassen. Schlussfolgernd für unsere Forschungsfrage lässt sich annehmen, dass die Präferenzen für die sozialpolitische Kompetenzallokation auch durch den Grad der europäischen Identitätsbildung determiniert sind.

H 4: Je stärker sich Menschen als Europäer fühlen, desto eher stimmen sie einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik zu.

Um diese Hypothese zu testen, ist das Modell um eine weitere Determinante erweitert worden, die die Bedeutung der europäischen Identität für die Zustimmung zur Europäisierung sozialpolitischer Entscheidungskompetenz schätzt. Die entsprechende Frage lautet: Sehen sie sich in der nahen Zukunft als (1) ausschließlich (Nationalität) (2) (Nationalität) und Europäer (3) Europäer und (Nationalität) oder (4) als Europäer. Entsprechend der Hypothese 4 finden wir stark signifikante Effekte: Je stärker die europäische Identität und je schwächer die Bin-

²⁰ So auch Delanty (1996: 6): „European integration must recreate what exists on the level of the nation state, but it is impossible because Europe is devoid of a cultural framework independent of the nation state.“ Zum Verhältnis von nationaler und europäischer Identität siehe Kohli 2002.

²¹ Wie tief gehend und umfassend die zwischen Europäern existierenden Gemeinsamkeiten sind und durch welche Faktoren sie beeinflusst (und befördert) werden, ist Teil der anschwellenden Literatur zum europäischen Integrationsprozess und soll hier nicht weiter referiert werden (siehe Kaelble 1997, Münkler 1991). In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass man durchaus darüber diskutieren kann, ob europäische Institutionen nicht selbst als Voraussetzung der Entstehung eines europäischen Kollektivbewusstseins angesehen werden können. Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Identitäten gibt es vermutlich in beide Richtungen.

dung an nationale Identitätskonzepte, desto größer sind die Chancen, Unterstützung für europäische Verantwortlichkeiten im Bereich der Sozialpolitik zu erhalten (siehe Tabelle 3, Spalten 5 und 6).²² Die Odds für Jemanden, der sich ausschließlich zu einer europäischen Identität bekennt, eine europäisch abgestimmte Sozialpolitik vorzuziehen, sind mehr als dreimal größer als bei der Vergleichsgruppe derer, die eine nationale Identitätsprägung haben (Koeffizient 3.576). Für diejenigen, die sich zunächst als Europäer, dann als Angehörige ihrer Nation verstehen, liegt der Effektkoeffizient immerhin noch bei über Zwei.²³ Kulturelle Faktoren haben also ein eigenständiges Gewicht und es kann als belegt gelten, dass eine gemeinsame europäische Identität nationale Interessen transzendieren kann, und somit eine wichtige Randbedingung der Akzeptanz transnationaler sozialpolitischer Koordinierung und noch mehr der Umverteilung darstellt.²⁴

Der Erfolg der Anstrengungen, eine europäisch integrierte Sozialpolitik zu entwickeln, ist nach den Ergebnissen nicht unabhängig von den kulturellen und solidarischen Ressourcen der Europäischen Union. Mit der Stärkung der suprastaatlichen Ebene und mit einer möglichen Mobilisierung von Finanzmitteln treten die sozialen Voraussetzungen von Sozialpolitiken deutlicher hervor, und es zeich-

net sich ab, dass diese eher Unterstützung erhalten, wenn entsprechende identitätspolitische Haltungen vorhanden sind. Es zeigt sich, dass die Entgrenzung von Solidarverpflichtungen stark durch Fragen von Identität und Zusammengehörigkeit eingefasst ist, und dass umfassender sozialer Ausgleich eher möglich ist, wenn sich die Beteiligten trotz aller Unterschiede als Ihresgleichen empfinden. Damit wird die Legitimität europäischer kollektiver Versorgungssysteme nicht allein aus der kollektiven Vorteilhaftigkeit bestimmter Arrangements entspringen, sondern ebenso aus dem Vorhandensein einer umverteilungsfesten europäischen Identität. Angesichts dieses Ergebnisses ist Schmitters and Torreblancas (2001: 243) Diagnose nur zuzustimmen: „The *solidarite* that Jacques Delors is so fond of invoking and that is so essential for justifying the redistribution of resources from richer to poorer persons and areas within the same political unit will be lacking. Until that becomes a habit superimposed by ‚fellow Europeans‘ upon their multiple and divergent national identities, the Euro-polity will remain intrinsically contingent.“

8. Zusammenfassung

Im Mittelpunkt dieses Aufsatzes stand die Frage nach den Chancen einer europäischen Sozialpolitik. Dabei wurde zwei Sichtweisen einander gegenübergestellt: Zum einen wird gesagt, dass der Erfolg des europäischen Integrationsprojektes auch davon abhängt, ob die Europäische Union über die Schaffung eines gemeinsamen Marktes hinaus positive Integrationsleistungen vollbringt. Danach steht und fällt die Zustimmung zum Integrationsbestreben mit der Fähigkeit der europäischen Institutionen, den wachsenden Bedürfnissen nach sozialer Sicherheit Rechnung zu tragen. Langfristig kann die Zustimmung zu vertiefter europäischer Zusammenarbeit nur gesichert werden, wenn es eine soziale Dimension Europas gibt, die die wachsenden Marktrisiken wirksam auffängt. Dies impliziert einen massiven Verantwortungstransfer von den Nationalstaaten hin zu Europa: weg von einzelstaatlichen hin zu gemeinschaftlichen Politiklösungen. Die Gegenposition bestreitet, dass ein solcher Weg gangbar und wahrscheinlich ist. Dabei werden vielfach institutionelle Gründe ins Feld geführt, aber auch grundlegende Zweifel, ob die europäischen Instanzen tatsächlich als Adressaten von Ausgleichsforderungen und sozialpolitischen Ansprüchen eine zentrale Rolle spielen werden. Im Unterschied zu anderen Politikfeldern wird dem sozialpolitischen

²² Es ist bisher nur eine Minderheit von Menschen von knapp vier Prozent, die die nationale Identität abgestreift hat und sich als Europäer fühlt. Eine schon größere Gruppe von sieben Prozent sagt, dass sie sich zukünftig vor allem als Europäer sieht. 48 Prozent sehen sich dagegen vornehmlich als nationale Staatsbürger und erst in zweiter Linie als Bürger Europas und immerhin 38 Prozent betonen ausschließlich ihre nationale Identität. Hinzu kommt, dass die Selbstidentifikation als Europäer vor allem bei Gruppen mit hoher Bildung anzutreffen ist (Immerfall/Sobisch 1997).

²³ Auch wenn die Einbeziehung des Identitätsfaktors die Erklärungskraft des Modells insgesamt erhöht, so bleibt anzumerken, dass der Pseudo-R²-Wert doch relativ klein bleibt. Der vorliegende Artikel war zunächst an der Rolle bestimmter Determinanten interessiert, weniger an der aufgeklärten (Pseudo)Varianz. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass, soweit nicht andere maßgebliche Faktoren unberücksichtigt geblieben sind, sich Hinweise darauf ergeben, dass die Einstellungen nicht übermäßig deutlich strukturiert sind.

²⁴ Obwohl es auf den ersten Blick selbstvident scheint, dass eine europäische Identität positiv auf die Befürwortung eines europäischen Wohlfahrtsstaates wirkt, ist dieser Zusammenhang nicht zwingend. Es ließe sich – hypothetisch – auch denken, dass Menschen sich zwar als Europäer fühlen, sozialpolitische Handlungskompetenz aber bei den nationalstaatlichen Instanzen besser aufgehoben sehen.

Bereich ein großes nationalstaatliches Beharrungsvermögen nachgesagt. Statt eine Europäisierung wohlfahrtspolitischer Verantwortung nachzufragen, wird es für wahrscheinlicher gehalten, dass die Bürger den Nationalstaat in seiner Pflicht belassen wollen. Zum einen sind sozialpolitische Verantwortungsverschiebungen in Richtung Europa mit großen Unwägbarkeiten verbunden, andererseits sind die Solidaritätsleistungen, die durch den Wohlfahrtsstaat erbracht werden, eng an Vorstellungen kollektiver Zugehörigkeit gebunden.

Der vorliegende Beitrag hat sich der Frage nach der Europäisierung von Sozialpolitik aus dem spezifischen Blickwinkel des vorhandenen Unterstützungspotentials auf Seiten der Bevölkerungen der einzelnen Mitgliedsstaaten genähert. Eine solche Perspektive unternimmt über rein institutionelle Argumente hinaus den Versuch, die Zustimmungsfähigkeit einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik aus der Perspektive der Teilnehmer dieses Projektes näher zu beleuchten. Sie geht davon aus, dass die Durchsetzungschancen für einen wohlfahrtspolitischen Verantwortungstransfer nach Europa eng mit den sozialen Präferenzen und Willensbekundungen der nationalen Wählerschaften verbunden sind. Natürlich sind reale politische Prozesse kein einfacher Reflex auf aggregierte soziale Präferenzen. Diese stellen allenfalls eine Randbedingung politischen Handelns dar. Auch sind sie keinesfalls unveränderlich und stabil, sondern stehen in Wechselwirkung mit politischen Prozessen und sind auch durch politische Akteure beeinflussbar (Ginsberg 1986). Sie sind aber insofern von Relevanz, als das Ausmaß an Zustimmung und die Strukturiertheit der sozialen Einstellungen die Durchsetzungschancen politischer Optionen bestimmen (Manza/Cook 2001).

Um gegenwärtige und zukünftige Konflikte um die Europäisierung von Sozialpolitik besser zu verstehen, wurde eine Reihe von Hypothesen hergeleitet und geprüft. Zunächst zeigte sich, dass europaskeptische Positionen vor allem von statusniedrigeren Personen vorgetragen werden, die sich immer noch stark national orientieren. Dies kann auf die von der größeren sozialen Einheit Europas ausgehenden Unwägbarkeiten zurückgeführt werden. Bezüglich gemeinsamer sozialpolitischer Entscheidungen auf der europäischen Ebene lässt sich dieser Effekt aber entgegen entsprechenden Annahmen nicht nachweisen. Hier ist zu vermuten, dass sozialstrukturelle Unterschiede erst deutlicher hervortreten, wenn man nach konkreten Politikinhalten und wohlfahrtspolitischen Zielen fragt, die innerhalb Europas verwirklicht werden sollten. Wichtiger als sozi-

alstrukturelle Determinanten sind die Unterschiede zwischen Wohlfahrtsregimen, die sich auf die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsniveaus und den Sicherungstyp zurückführen lassen. Da im Zuge der Europäisierung von Sozialpolitik zu erwarten ist, dass es eher zu einem *levelling out* unterschiedlicher Sozialleistungsniveaus denn zu einem Aufschließen zu den höchsten Standards kommt, stehen die Bevölkerungen der fortgeschrittensten Wohlfahrtsstaaten (wie die Skandinavien) der Übertragung von wohlfahrtstaatlicher Entscheidungskompetenz auf die europäische Ebene stark ablehnend gegenüber. Die größere Zustimmung in den südeuropäischen Ländern erklärt sich daraus, dass diese trotz größerer Fortschritte seit dem EU-Beitritt immer noch rückständig sind und daher tendenziell eine Verbesserung der sozialen Sicherung erwarten. Ein zweiter Effekt kann auf der Ebene der unterschiedlichen Arten der Gewährung von Sozialrechten angenommen werden: In Regimes, in denen die Sozialrechte vor allem als Arbeitnehmerrechte definiert werden, fällt die Zustimmung zur Europäisierung vermutlich leichter, weil die Umverteilungszumutungen begrenzter bleiben als in Regimes, die soziale Schutzrechte auf den Bürgerstatus beziehen und mit einer Europäisierung einer Ausweitung des Solidaritätshorizontes entgegensehen würden.

Als eigenständige Bedingungsfaktoren wirken die Erfahrungen mit der EU-Mitgliedschaft und die Zukunftserwartungen bezüglich der weiteren Entwicklung der Europäischen Union. Mit einer guten Mitgliedschaftsbilanz, d.h. wenn die Menschen glauben, die EU-Mitgliedschaft habe ihrem Land Vorteile gebracht, steigt die Zustimmung zur Europäisierung von Sozialpolitik. Unsichere Zukunftsaussichten und die Erwartung von Wohlfahrtseinbußen im Zuge der europäischen Einigung wirken dagegen negativ. Als letzter Aspekt wurde die identitätspolitische Dimension ausgelotet. In Übereinstimmung mit einer Reihe theoretischer Argumente ergab sich, dass eine kollektive europäische Identität als wichtiger Bestimmungsgrund für die Akzeptanz europäischer Sozialpolitik angesehen werden kann. Je stärker die europäische Identität und je schwächer die Bindung an nationale Identitätskonzepte, desto mehr werden auch europaweite sozialpolitische Verantwortungen anerkannt und desto größer sind die Chancen der Unterstützung transnational koordinierter Sozialpolitik.

In der Zusammenschau der Ergebnisse wird klar, warum das Demokratiedefizit der Europäischen Union nicht als die maßgebliche Ursache für das Übergewicht an Maßnahmen der ‚negativen Inte-

gration⁴ erhalten kann. Die weitergehende Demokratisierung der Europäischen Union führt nicht unvermeidlich zu einer verstärkten Nachfrage nach supranationaler Regulierung, sondern wirkt ihr möglicherweise entgegen. So kann sich eine spezifische Spannung zwischen politischen Teilhaberechten und Wohlfahrtsrechten herausbilden, wenn soziale Gruppen die politischen Rechte nutzen, um ihre eigene Wohlfahrtsposition gegen Prozesse der Europäisierung abzusichern. Noch vor der Unterstützung einer gemeinsamen wohlfahrtspolitischen Verantwortung mögen sie geneigt sein, nationalen Lösungen den Vorrang zu geben. Wenn sie gezwungen werden, sich mit der Zuschauerposition zu begnügen und weder Tempo noch Richtung nachhaltig bestimmen können, sind Gegenbewegungen im Sinne einer Zunahme von „territorial gebundenen Egoismen“ (Vobruba 2001: 134) nicht ausgeschlossen. Euroskepsis ist nicht nur, wie manche meinen, der Abwesenheit der sozialen Dimension Europas zuzuschreiben, sondern ebenso möglichen Risiken, die mit einem größeren wohlfahrtspolitischen Engagement einhergehen könnten. Der Weg zu einem Europa mit größerer sozialpolitischer Handlungskompetenz ist daher noch weitgehend offen, und es wird darauf ankommen, Formeln des sozialen Ausgleichs zu finden, die die sozialen Bedürfnisse aufgreifen und politisch modernisieren, gleichzeitig aber die Solidaritätsbereitschaften der Teilnehmer des ‚Experiments Europäische Einigung‘ nicht überfordern.

Appendix

Abhängige Variablen

Befürwortung der Mitgliedschaft: Allgemein gesagt, denken Sie die Mitgliedschaft (unseres Landes) in der Europäischen Union ist (1) eine gute Sache (2) weder gut noch schlecht (3) eine schlechte Sache (4) weiß nicht? Recodiert (1) eine gute Sache (0) alle anderen Kategorien.

Gemeinsame europäische Wohlfahrtspolitik: Für jeden der folgenden Bereiche, denken Sie dass die Entscheidungen durch die (nationale) Regierung getroffen werden sollten oder gemeinsam innerhalb der Europäischen

Union? Item: Gesundheits- und Sozialwesen (1) nationale Regierung (2) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (3) weiß nicht; recodiert (1) gemeinsam innerhalb der Europäischen Union (0) alle anderen Kategorien.

Unabhängige Variablen

Soziodemographie

Alter: in Jahren

Geschlecht: (0) männlich (1) weiblich

Berufliche Stellung: (1) Leitende Angestellte/Angestellte (2) Arbeiter (3) Selbständige (4) Arbeitslose (5) Hausfrauen/-männer (6) Rentner (7) Studenten.

Einkommensquartile (harmonisiert auf Grundlage der Angaben der Befragten, national erfasst): (1) erstes Quartil (2) zweites Quartil (3) drittes Quartil (4) viertes Quartil.

Regimezugehörigkeit

Wohlfahrtsregimes: (1) kontinentale Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg) (2) angelsächsische Wohlfahrtsstaaten (Irland, Großbritannien) (3) skandinavische Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Schweden, Finnland) (3) mediterrane Wohlfahrtsstaaten (Italien, Portugal, Spanien, Griechenland).

Itemfragen

Vorteile der Mitgliedschaft: Wenn man alles zusammennimmt, würden Sie sagen dass (unser Land) von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union Vorteile hatte oder nicht? (1) Vorteile (2) keine Vorteile (3) weder noch (4) weiß nicht; recodiert (1) Vorteile (0) alle anderen Kategorien.

Angst vor dem Wegfall von Sozialleistungen: Einige Bürger haben vor dem Ausbau Europas – der Europäischen Union – Angst. Hier eine Aufstellung von Punkten, von denen einige Leute erklären, sich davor zu ängstigen. Bitte geben sie zu jeder dieser Aussagen an, ob sie persönlich derzeit davor Angst haben oder nicht. Item: Der Wegfall von Sozialleistungen (1) ängstige mich gegenwärtig davor (2) ängstige mich gegenwärtig nicht davor (3) weiß nicht; recodiert (1) ängstige mich gegenwärtig davor (0) alle anderen Kategorien.

Identität: Sehen Sie sich in der nahen Zukunft (1) nur als (Nationalität) (2) als (Nationalität) und Europäer/in (3) nur als Europäer/in und (Nationalität) (4) nur als (Nationalität) (5) weiß nicht (Kategorie entfernt)?

Deskription der Verteilungen

EU Mitgliedschaft ist eine gute Sache (Zustimmung in Prozent)

	Gute Sache	Schlechte Sache	Weder noch	Weiß nicht
Belgien	62,0	7,5	24,9	5,6
Dänemark	51,5	22,4	23,3	2,7
Deutschland	48,0	14,0	29,6	8,4
Griechenland	60,7	7,9	24,5	6,8
Spanien	59,2	10,0	24,9	6,0
Frankreich	48,0	15,2	30,8	6,0
Irland	74,5	3,9	13,7	7,8
Italien	63,3	5,4	25,8	5,5
Luxemburg	78,9	5,3	10,5	5,3
Niederlande	70,6	7,0	15,3	7,0
Portugal	60,8	5,7	21,7	11,8
Großbritannien	28,1	22,5	29,2	20,1
Österreich	37,6	23,6	31,2	7,6
Schweden	33,5	33,2	30,2	3,0
Finnland	39,1	21,9	34,0	5,1
EU-15	50,1	13,8	27,3	8,8

Eurobarometer 54.1 (Herbst 2000).

Gemeinsame europäische Wohlfahrtspolitik (Zustimmung in Prozent)

	Nationale Regierung	Europäische Union	Weiß nicht
Belgien	63,8	32,7	3,5
Dänemark	82,1	15,2	2,7
Deutschland	65,6	30,6	3,8
Griechenland	49,1	48,9	2,0
Spanien	62,1	33,6	4,4
Frankreich	69,8	27,9	2,4
Irland	61,7	33,1	5,2
Italien	52,0	44,7	3,3
Luxemburg	61,1	33,3	5,6
Niederlande	63,5	33,8	2,8
Portugal	61,7	34,3	4,0
Großbritannien	66,4	26,9	6,7
Österreich	71,7	25,7	2,6
Schweden	88,4	9,8	1,9
Finnland	88,6	9,7	1,6
EU-15	63,8	32,3	3,9

Eurobarometer 54.1 (Herbst 2000).

Literatur

- Andréß, H.-J. / Hagenaaars, J.A. / Kühnel, S., 1997: Analyse von Tabellen und kategorialen Daten. Log-lineare Modelle, latente Klassenanalyse, logistische Regression und GSK-Ansatz. Berlin: Springer.
- Andréß, H.-J. / Heien, T. / Hofäcker, D., 2001: Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bach, M., 2001: Beiträge der Soziologie zur Analyse der europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Konzepte. S. 147–173 in: W. Loth / W. Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Bartels, L.M., 1991: Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defence Buildup. *American Political Science Review* 85: 457–474.
- Bonoli, G., 1997: Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy* 26: 351–372.
- Delanty, G., 1996: *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*. Houndmills: Macmillan Press.
- Delhey, J., 2001: The Prospects of Catching Up for New EU Members. Lessons for the Accession Countries to the European Union from Previous Enlargement. *Social Indicators Research* 56: 205–231.
- Downs, A., 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Esping-Andersen, G., 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Europäische Kommission, 1998: Eurobarometer Nr. 50. Brüssel.
- European Trade Union Confederation (ETUC), 1999: Towards a European System of Industrial Relations. Resolution adopted by the IX ETUC Statutory Congress, 26 June–2 July 1999 Helsinki (www.etuc.org/congress/content/res_9thcongress/es/Resoluspec130799.cfm)
- Falkner, G., 1998: EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community. *European Public Policy Series*. London: Routledge.
- Faist, T., 2000: Soziale Bürgerschaft in der europäischen Union: Verschachtelte Mitgliedschaft. S. 229–250 in: M. Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ferrera, M., 1993: Citizens and Social Protection. Main results from a Eurobarometer Survey. Division V/E/2 Brüssel.
- Fording, R.C., 1997: The Conditional Effect of Violence as a Political Tactic: Mass Insurgency, Welfare Generosity, and Electoral Context in the American States. *American Journal of Political Science* 41: 1–29.
- Gabel, M. / Palmer, H., 1995: Understanding variation in support for European integration. *European Journal of Political Research* 27: 3–19.
- Geer, J.G., 1996: *From Tea Leaves to Opinion Polls: A Theory of Democratic Leadership*. New York: Columbia University Press.
- Geyer, R.R., 2000: *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Ginsberg, B., 1986: *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*. New York: Basic Books.
- Haas, E.B., 1964: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organisation*. Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J., 1998: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heien, T., 2002: *Wohlfahrtsansprüche der Bürger und sozialpolitische Realität in Europa*. Berlin: Logos Verlag.
- Immerfall, S., 2000: Fragestellungen einer Soziologie der Europäischen Integration. S. 481–503 in: M. Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Sonderheft 40, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Immerfall, S. / Sobisch, A., 1997: *Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Integration im Bewusstsein ihrer Bürger*. Aus Politik und Zeitgeschichte B 10: 25–37.
- Jacobs, L.R., 1993: *The Health of Nations: Public Opinion and the Makn of American and British Health Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jacobs, L.R. / Shapiro, R.Y., 2000: *Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kaelble, H., 1997: Europäische Vielfalt und der Weg zu einer europäischen Gesellschaft. S. 27–68 in: S. Hradil / S. Immerfall (Hrsg.) *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohli, M., 2002: Die Entstehung einer europäischen Identität: Konflikte und Potentiale. S. 111–134 in: H. Kaelble / M. Kirsch / A. Schmidt-Gernig (Hrsg.), *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Opladen: Campus.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1994: *Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union*. Weißbuch. Brüssel.
- Lash, S. / Urry, J., 1987: *The End of Organized Capitalism*. Madison/Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Leibfried, S., 1992: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungspotentiale. Die EG nach Maastricht*. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 72: 107–119.
- Leibfried, S., 1996: *Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?* S. 455–477 in: M. Jachtenfuchs / B. Kohler-Koch (Hrsg.) *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Leibfried, S. / Pierson, P., 1998: *Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik*. S. 58–99 in: S. Leibfried / P. Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Manza, J. / Cook, F.L., 2001: *Policy Responsiveness to Public Opinion: The State of the Debate*. Working Paper 01–06. Department of Sociology, Northwestern University.
- Marshall, T.H., 1964: *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday.

- Mau, S., 2002a: Ein europäischer Robin Hood? Zu den Chancen redistributiver Politiken im europäischen Sozialraum. *Berliner Debatte Initial*: 75–82.
- Mau, S., 2002b: Wohlfahrtsregimes als Reziprozitätsarrangements. *Berliner Journal für Soziologie* 12: 345–364.
- Majone, G., 1996: *Regulating Europe*. London: Routledge.
- McDonough, E., 1992: Representative Democracy and State Building in the Progressive Era. *American Political Science Review* 86: 938–950.
- Münch, R., 2000: Strukturwandel der Sozialintegration durch Europäisierung. S. 205–225 in: M. Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Sonderheft 40, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Münch, R., 2001: Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münkler, H., 1991: Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung. *Leviathan* 19: 521–541.
- Moulton, B.R., 1990: An Illustration of a Pitfall in Estimating the Effects of Aggregate Variables on Micro Units. *The Review of Economics and Statistics* 72: 334–338.
- Nollmann, G., 2002: Die Einführung des Euro. Vom Edelmetall zum reinen Beziehungsgeld. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54: 226–245.
- Offe, C., 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration. S. 99–136 in: W. Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt am Main: Campus.
- Patterson, D.W. / Sobisch, A., 1994: Materialism, social values, and attitudes towards European Integration. *History of European Ideas* 19/1–3: 253–260.
- Pierson, P. / Leibfried, S., 1998a: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“. S. 11–57 in: S. Leibfried / P. Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Pierson, P. / Leibfried, S., 1998b: Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, S. 442–463 in: S. Leibfried / P. Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Popkin, S., 1992: *The Reasoning Voter. Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Rieger, E. / Leibfried, S., 2002: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rhodes, M., 1997: *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. London: Frank Cass & Co.
- Rhodes, M. / Meny, Y. (Hrsg.), 1998: *The Future of European Welfare: A New Social Contract*. Basingstoke: Macmillan.
- Scharpf, F.W., 1999: *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., 2000: Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition. Why Europe Differs from the United States. *Estudio Working Paper* 2000/145. Juan March Institute: Madrid.
- Schmitt, H. / Scheuer, A., 1996: Region – Nation – Europa. Drei Ebenen politischer Steuerung und Gestaltung in der Wahrnehmung der Bürger. S. 169–179 in: T. König / E. Rieger / H. Schmitt (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt/New York: Campus.
- Sniderman, P.M. / Brody, R.A. / Tetlock, P., 1991: *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stimson J.A., 1999: *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Boulder, CO: Westview Press.
- Stimson, A.A. / MacKuen, M.B. / Erikson, R., 1995: Dynamic Representation. *American Political Science Review* 89: 543–565.
- Streeck, W., 1998: Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? S. 11–58 in: W. Streeck. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt am Main: Campus.
- Streeck, W., 1999: Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Frankfurt am Main: Campus.
- Streeck, W., 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“. S. 245–261 in: K. Hinrichs / H. Kitschelt / H. Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und post-sozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schmitter, P.C. / Torreblanca, J.I., 2001: Eastern Enlargement and the Transformation of the European Union. S. 219–245 in: W. Loth / W. Wessels (Hrsg.), *Theorien europäischer Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwengel, H., 1996: „Zwischen 1989 und 1992. Der innere Widerspruch Europas. Freiburger Antrittsvorlesung“, *Saeculum. Jahrbuch für Universalgeschichte*, Sonderdruck, Freiburg/München.
- Svallfors, S., 1997: Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations. *European Sociological Review* 13: 283–304.
- Vobruba, G., 2001: *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien: Passagen Verlag.

Summary: Within the literature about the political economy of a social Europe we find two positions which stand in opposition to each other: On the one hand, there are those authors who emphasize that the European process of integration is in need of social policy measures and that further democratization will lead to increasing public demand for welfare activities at the European level. On the other hand, there are those authors who harbor doubts of a principle nature that there is enough public support for European social policy institutions. According to them, the heterogeneous structure of the community makes common social policy measures rather unlikely. This article addresses this issue empirically by asking whether there is a demand for establishing European welfare policies and what the determinants of such a demand are. A number of hypotheses dealing with socio-structural differences, the effects of welfare regime types, the subjective evaluation of the integration process, and the role of identity are scrutinized. Overall, the results indicate that there is no unequivocal support for European welfare responsibility and that some fundamental cleavages are present. It is the regional and cultural aspects, especially, which turn out to be having an effect and to be influencing future political conflicts.